

ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Rivista di studi giuridici e politici

3

2017 · ANNO XXXVIII
luglio/settembre

LA RIGENERAZIONE URBANA E LE NUOVE
SFIDE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO

ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Rivista di studi giuridici e politici

3

2017 · ANNO XXXVIII
luglio/settembre

LA RIGENERAZIONE URBANA E LE NUOVE
SFIDE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO

DIRETTORE DELLA RIVISTA
Gianluca Gardini

COMITATO SCIENTIFICO
Gianluca Gardini (Direttore)
Marcos Almeida Cerredà
Brunetta Baldi
Francesco Bilancia
Stefano Civitarese Matteucci
Justin Orlando Frosini
Alfredo Galán Galán
Giancarlo Gasperoni
Tommaso Francesco Giupponi
Peter Leyland
Marco Magri
Andrea Morrone
Alessandra Pioggia
Giuseppe Piperata
Claudia Tubertini
Josephine van Zeben

REDAZIONE E GESTIONE SITO WEB
presso Regione Emilia-Romagna
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna
Tel. 051 5275475 - 051 5277658
E-mail: istituzionidelfederalismo@regione.emilia-romagna.it
Sito web: http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/federalismo

REFERENTE REGIONE EMILIA-ROMAGNA
Francesca Paron
Gabinetto Presidente della Giunta regionale
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna
francesca.paron@regione.emilia-romagna.it

EDITORE
Maggioli Editore è un marchio di Maggioli s.p.a.
via del Carpino, 8 – 47822 Santarcangelo di Romagna (RN)
tel. 0541.628111 – fax 0541.624887
Servizio Abbonamenti: tel. 0541.628242
Sito web: www.periodicimaggioli.it
E-mail: abbonamenti@maggioli.it
Azienda con sistema qualità certificato ISO 9001:2008

Tutti i diritti riservati – È vietata la riproduzione, anche parziale,
del materiale pubblicato senza autorizzazione dell'Editore

STAMPA
Stabilimento Maggioli s.p.a. – Santarcangelo di Romagna (RN)

Maggioli s.p.a. è iscritta al registro operatori della comunicazione

Pubblicazione registrata al Tribunale di Bologna il 4 luglio 1980, n.4824
Direttore responsabile: Stefano Aurighi

COMITATO DI REDAZIONE
Marina Caporale
Marzia De Donno
Giulia Massari
Anna Margherita Russo

 Regione Emilia-Romagna

 MAGGIOLI
EDITORE

Condizioni di abbonamento

La quota di abbonamento alla Rivista per il 2017 è di € 128,00 da versare sul c.c. postale n. 31666589 intestato a Maggioli s.p.a. – Periodici, Via del Carpino, 8 – 47822 Santarcangelo di Romagna (RN). La Rivista è disponibile nelle migliori librerie.

Il prezzo di vendita per singoli numeri è di € 35,00.

Il prezzo per ciascun fascicolo arretrato è di € 39,00. I prezzi suindicati si intendono Iva inclusa.

La quota di abbonamento alla Rivista in formato digitale per il 2017 è di € 99,00.

L'abbonamento decorre dal 1° gennaio con diritto al ricevimento dei fascicoli arretrati ed avrà validità per un anno.

La Casa Editrice comunque, al fine di garantire la continuità del servizio, in mancanza di esplicita revoca,

da comunicarsi in forma scritta entro il trimestre seguente alla scadenza dell'abbonamento, si riserva di inviare il periodico anche per il periodo successivo.

La disdetta non è comunque valida se l'abbonato non è in regola con i pagamenti. Il rifiuto o la restituzione dei fascicoli della Rivista non costituiscono disdetta dell'abbonamento a nessun effetto.

I fascicoli non pervenuti possono essere richiesti dall'abbonato non oltre 20 giorni dopo la ricezione del numero successivo.



INDICE

EDITORIALE

- 597 L'uso accettabile del territorio
Marco Dugato

SAGGI E ARTICOLI

- 603 Rigenerazione urbana e governo del territorio
Gian Franco Cartei
- 625 Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali
Ruggiero Dipace
- 651 La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio
Gabriele Torelli
- 681 La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro
Tommaso Bonetti
- 711 Emergenza sisma e nuovi strumenti decisionali: la pianificazione delle zone colpite dai terremoti 2016-2017
Federico Spanicciati

NOTE E COMMENTI

- 743 Migrazioni: norme, pratiche di integrazione e territorio
Paola de Salvo
- 765 Insularità, autogoverno e fiscalità di sviluppo nella prospettiva della macroregione del Mediterraneo occidentale
Gaetano Armao

- 791 Il riparto delle competenze in tema di beni culturali e la leale collaborazione
Giuseppe Manfredi
- 811 Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia e le inevitabili sovrapposizioni di competenza. Una lettura alla luce della giurisprudenza costituzionale
Carolina Pellegrino

OSSERVATORIO REGIONALE

- 827 Tutela dell'ambiente e riduzione del consumo di suolo nella legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 24/2017
Micol Roversi Monaco
- 837 Istituzionalizzare la partecipazione? Le leggi sulla partecipazione in Italia
Marco Brunazzo
- 865 Il nuovo ordine delle Unioni di Comuni in Emilia-Romagna
Emanuele Petrilli
- 889 Table of contents and abstracts
- 895 Note sugli autori

L'uso accettabile del territorio

Marco Dugato

In pochi campi del diritto come in quello che disciplina il rapporto tra attività umane e territorio il mutare delle espressioni assume significato sostanziale. Se la legge n. 1150 del 1942 era la legge “urbanistica nazionale”, dalla fine degli anni '70 del secolo scorso e con forza dagli anni '80, con la perdita della centralità dell'urbanizzato e con l'assunta consapevolezza che ciò che ne era ancora al di fuori interagiva potentemente con le aree insediate, le leggi (ormai regionali) erano andate sostituendo all'*urbs* il territorio, inteso come realtà fisica su cui l'uomo, anche non costruendo, esercitava la propria azione di trasformazione, diretta o indiretta. Le aree rurali, il paesaggio e l'ambiente, nuovo protagonista, erano ormai letti non come realtà o valori statici ed autonomi, ma nel *continuum* indistinguibile dell'impatto dell'azione umana.

Ad onor del vero, il legislatore aveva assunto non tanto il ruolo dell'attivatore del mutamento d'ordine, quanto quello del consapevole ed illuminato recettore delle novità della scienza del territorio. Ai vecchi corsi di studio in urbanistica si andarono dapprima affiancando e poi sostituendo i corsi in pianificazione del territorio, in cui lo studio dell'azione umana, dall'antropizzazione diretta al condizionamento riflesso, non poteva risolversi nella tecnica di occupazione dell'ambiente in funzione dell'edificato, ma doveva farsi analisi predittiva, nella cui prospettiva soltanto la comprensione dell'evoluzione dei fenomeni sociologici, culturali ed economici avrebbe potuto consentire di dirigere in modo armonico il futuro, evitando disastri e daltoniche utopie. Il passaggio, sia che lo si voglia descrivere con i colori della “rottura” di Edoardo Salzano, sia che lo s'intenda con l'evoluzione naturale dall'*urbs* alla *civitas* descritta da Pierluigi Cervellati, ha avuto un rilievo centrale, capace di anticipare (e non seguire) l'approssimarsi dei nuovi attori del sistema: la conservazione dell'ambiente, il valore

economico del patrimonio culturale e del paesaggio, la necessaria sostenibilità dello sviluppo.

La testimonianza la si trova appunto nelle leggi regionali della seconda metà degli anni '90 e dell'inizio del nuovo secolo, che, per la prima volta in modo così marcato, danno origine a sistemi differenziati. Inevitabile conseguenza, questa, delle nuove variabili, sconosciute al vecchio sistema, fondamentalmente incentrato sui temi del costruire, del non costruire, del come e dove costruire. La legge dell'Emilia-Romagna n. 20 del 2000 rappresentò una sintesi paradigmatica del nuovo scenario. L'indirizzo si fece da tecnico politico, perché la sintesi degli elementi rilevanti non avrebbe potuto che essere scelta politica, e la sua attuazione, che invece non avrebbe potuto che essere tecnica, divenne operazione complessa perché essa non poteva tradursi in mera esecuzione ma in scelta delle priorità tra quelle che l'indirizzo aveva disegnato come possibilità. Ciò, in un contesto del tutto diverso da quello che aveva caratterizzato l'esproprio generalizzato ed in cui erano i privati a rendere possibili molte delle azioni ideali.

Il risultato, razionale ed impeccabile sotto il profilo teorico perché capace di individuare e scindere i differenti momenti funzionali e decisionali, risultò tuttavia inefficiente nella pratica perché complesso, fatto di molti strumenti e di più livelli di piani difficili e lunghi da elaborare e coordinare soprattutto nel rapporto tra piano strutturale di determinazione delle linee programmatiche e piano operativo di loro attuazione. Soltanto al termine dell'operazione multilivello di pianificazione generale, infatti, era possibile dare corso ai piani attuativi, che spesso intervenivano a distanza di anni dall'ideazione del contesto e che non trovavano le risorse finanziarie necessarie alla loro conduzione a termine.

Il meccanismo concorrenziale del piano operativo, poi, introdusse una competizione nell'effettiva trasformazione del territorio non solo tra privato e privato ma anche e soprattutto tra pubblico e privato, così che il Comune talvolta si è trovato a recitare un contraddittorio doppio ruolo (definitore delle regole e sviluppatore della trasformazione). La complessità del disegno si rivelò poi quasi inaffrontabile per i Comuni di piccole dimensioni, con professionalità tecniche raramente dedicate in via esclusiva all'adeguamento alle nuove prescrizioni e

con un livello politico non sempre preparato ad un compito tanto difficile e concettualmente nuovo. L'ausilio delle Province di supporto alla pianificazione, essenziale e forse addirittura indispensabile, venne poi meno per la loro mortificazione ad opera della riforma introdotta dalla legge n. 56 del 2014. Il brusco e rapido passaggio da un momento di crescita economica ad uno di potente recessione ed il recente ritorno allo sviluppo, di particolare impatto nel contesto territoriale regionale, finirono con l'accentuare difficoltà ed inadeguatezze di un sistema assai più lento del mutare del contesto socio-economico che faceva da scena per il dramma.

Un sistema siffatto, fondato su un modello che, forte dell'esperienza passata caratterizzata dai lenti mutamenti, ha originato un bipolarismo paralizzante tra l'essere e il dover essere, non ha prodotto, a mio avviso, buoni risultati. Del resto, le prove del fallimento nel tradurre in pratica l'architettura giuridica non mancano. Nel tempo che è trascorso dalla promulgazione della legge sino alla sua sostituzione (ben diciassette anni), molti Comuni non sono apparsi in grado nemmeno di completare il percorso della pianificazione generale, dando così vita a periodi anomali di interventi inorganici, a volte troppo lenti ed altre volte accelerati, a regimi transitori di dubbia compatibilità durati anni e ad un quadro sostanziale di incertezza. Al contempo ed in un contesto di assoluta centralità, l'adozione di un piano operativo di sviluppo e di trasformazione delle sole aree pubbliche, lasciando alla futura azione privata uno spazio sostanzialmente inesistente, ha accentuato il conflitto a cui ho poco sopra fatto riferimento.

Con la legge n. 24 del 2017 ha inizio un nuovo cammino, che immagino possa accompagnare il passaggio dalla "pianificazione territoriale" all'"uso accettabile del territorio". Il segno che la caratterizza è opposto a quello della legge del 2000 ed è espressione di un percorso induttivo, che pragmaticamente procede dall'analisi del futuro concreto che si immagina alla definizione degli strumenti giuridici e pianificatori attraverso i quali quel futuro può realizzarsi. Emergono così i valori nuovi signori del campo: il riuso; la rigenerazione urbana; la sostenibilità intesa non solo come muta definizione dei vincoli ambientali ma come espressione di un armonico connubio tra resistenza dell'ambiente e qualità dell'uso del territorio; l'ordinato rapporto tra pubbli-

co e privato, in cui i compiti, seppur distinti e quello del primo dominante, sono complementari.

I livelli di pianificazione sono semplificati con il ritorno ad uno strumento generale unico (il PUG), i procedimenti sono resi più semplici e le interazioni tra le previsioni dei diversi livelli abbandonano i precedenti meccanismi di sostanziale gerarchia per ispirarsi a modelli funzionali, in cui i confini tra i vincoli ed i piani appaiono più nitidi e certi.

La tecnica legislativa ed il lessico sembrano avere la stessa ispirazione, così che le norme sono di più facile lettura ed interpretazione. Ne trovo dimostrazione nell'enunciazione dei principi (articoli 2 e 3), la cui formulazione secca ne rende più immediato il carattere precettivo, esaltato dal collegamento tra l'affermazione del principio e le norme di dettaglio, successive nel testo, che gli danno attuazione. Così, ad esempio, il contenimento del "consumo del suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile" non esprime un'aspirazione o una tendenza, ma un obbligo della pianificazione immediatamente dettagliato agli articoli 5 e 6. Allo stesso modo il legislatore ha affrontato la rigenerazione dei territori urbanizzati, avendo ben assimilato i contributi degli studiosi del territorio e del diritto e riconoscendo che essa necessita di ausili e strumenti pratici (incentivi, *standard* urbanistici differenziati, usi temporanei, albo degli immobili disponibili).

Mi pare che la nuova disciplina raggiunga felici equilibri tra forze in eterna tensione. Il più immediatamente emergente è quello tra la necessità primaria di arrestare il consumo di un territorio chiamato a sopportare, oltre che un numero maggiore di attività e di persone, spostamenti rapidi, talvolta imprevedibili, e quella di evitare che il territorio si trasformi nell'unico elemento statico ed immutabile di un contesto dinamico come mai prima d'ora. Il forte impulso alla rigenerazione ed una nuova prospettiva della perequazione mi pare muovano nella direzione corretta. Contrariamente a quanto ritenuto da alcuni autorevoli colleghi, mi pare che i vincoli quantitativi e qualitativi siano, al contempo, solidi e ragionevoli e che una maggiore dinamicità dei procedimenti non li metta in alcun modo a rischio.

Se alcuni dei dogmatici dell'urbanistica possono a ragione lamentare il mancato rovesciamento del vecchio principio del "territorio per

l'uomo" e la rinuncia al nuovo "uomo per il territorio", non mi pare insoddisfacente l'equilibrio di una formula quale "l'uomo *nel* territorio". Mancano dunque difetti ed ombre? Ovviamente no. Alcuni dubbi interpretativi sono già stati sollevati e non pare possano trovare adeguata risposta senza futuri aggiustamenti. Credo, tuttavia, che i maggiori rischi di un'inadeguata ed inefficiente attuazione della legge discendano più da elementi esterni che non da suoi errori o da sue mancanze. La rigenerazione ed il riuso hanno bisogno di incentivi fiscali e finanziari di cui lo Stato, se ancora un ruolo vuole giocare nel governo del territorio, dovrà farsi carico, soprattutto nella disperata emergenza di eliminare gli innumerevoli scheletri industriali che la crisi degli anni passati ha abbandonato sul cammino e nella necessità di evitare che la tutela dell'integrità dell'ambiente si faccia più tradizione scritta che virtù praticata.

Al contempo, è bene che il legislatore nazionale rimedi all'*impasse* in cui, dopo la legge Delrio, si è imbattuta la funzione di pianificazione di coordinamento provinciale, che, nei territori in cui le Città metropolitane hanno preso il posto delle Province, è oggi affrontata con attenzione agli effetti pratici e senza alcun rispetto di un quadro legislativo di riferimento che, monco ed inconsapevole, non ha provveduto ad adeguare le previsioni contenute nell'immodificato Testo unico degli Enti locali. Sotto quest'ultimo aspetto, la legge mostra un inevitabile imbarazzo, solo che si confronti la disciplina del piano territoriale di area vasta nei territori presidiati dalle Province (PTAV) con la pianificazione di cornice delle aree metropolitane.

In terzo luogo, vale una considerazione di ordine generale in merito all'adeguatezza degli attuatori. Non è nelle disponibilità del legislatore regionale distinguere le funzioni dei Comuni in ragione della loro adeguatezza, ma è bene che si prenda piena coscienza del fatto che pianificare oggi è attività di estrema complessità, a cui si può dar corso soltanto con sufficienti risorse umane e finanziarie. Risorse, queste, che, con riferimento ai Comuni di piccole dimensioni e nel contesto di un Paese sin qui incapace di ridurre il proprio enorme debito, solo un illuso od un mistificatore potrebbero reclamare dall'alto o immaginare nel futuro. La legge 24 del 2017 non distingue tra Comune e Comune, tra funzioni e funzioni. Non avrebbe potuto. Ancora una volta,

il pericolo viene dall'inerzia del legislatore nazionale, ormai totalmente disinteressato al riordino del sistema territoriale nel suo complesso. Ancor più rilevante mi pare poi il tema della formazione della burocrazia tecnica, mai mortificata come nei tempi attuali, in cui apparirebbe invece indispensabile costruire saperi adeguati ai bisogni. "Le leggi, fortunatamente le fanno gli uomini; sfortunatamente, le applicano gli uomini".

Mi paiono, questi ultimi, nodi di tenuta dell'intero sistema che, solo se sciolti, garantiranno una buona attuazione alle disposizioni della legge regionale. È bene, in avvio e non in sintesi, distinguere tra le responsabilità, perché colpe e meriti siano correttamente attribuiti.

Rigenerazione urbana e governo del territorio

Gian Franco Cartei

Il saggio affronta il tema della rigenerazione urbana. A tale fine sono richiamati gli sviluppi intervenuti nelle singole discipline territoriali, in cui le politiche di riqualificazione sono presenti da tempo, per poi soffermarsi sulla base giuridica della rigenerazione urbana. Ampia è in proposito l'attenzione dedicata agli sviluppi della legislazione regionale che allo strumento in esame dedica crescente attenzione. Sono poi passati in rassegna alcuni dei principali problemi applicativi della disciplina.

1. La rigenerazione urbana: una nozione dai confini incerti

Rigenerazione urbana è nozione utilizzata sovente in senso promiscuo e metaforico al punto che ne è incerta non solo la definizione, ma lo stesso ambito di riferimento¹. La sua fortuna e diffusione deriva probabilmente proprio dalla sua capacità di abbracciare fenomeni ed esperienze molto diversi ed oscillanti dalla partecipazione civica alla gestione di beni di rilevanza sociale, dalla trasformazione e ripristino di aree presenti nel tessuto urbano al contrasto dei fenomeni di esclusione sociale². È per questo che il richiamo all'espressione è spesso accompagnato dal richiamo a principi ed istituti quali la pianificazione territoriale, l'efficienza energetica, la compensazione e perequazione territoriale, il consumo di suolo, sino ad includere la menzione di nozioni tutt'altro che consolidate nel diritto positivo, quali, ad esempio, quelle relative ai beni comuni ed all'economia circolare

(1) A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, p. 16 del dattiloscritto, in corso di pubblicazione.

(2) Sotto il profilo della correlazione tra rigenerazione urbana ed i temi della partecipazione civica e dei beni comuni, E. CHITTI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, Bologna, Il Mulino, 2017, p. 18 ss.

che crescente favore sembrano incontrare anche nei testi legislativi. Il presente scritto intende privilegiare l'analisi nella prospettiva di quelle esperienze di rigenerazione urbana che hanno inciso – o dovrebbero incidere – sulla trasformazione materiale delle città. In Europa tale esperienza, del resto, è nota e conosciuta soprattutto grazie agli studi della letteratura urbanistica. In Italia ha prodotto risultati non sempre significativi, ma neppure trascurabili. Basti pensare ai casi di Torino, Firenze, Milano e Bagnoli³. Si tratta, merita osservare, di interventi non sempre omogenei tra loro e spesso frutto più di una contingenza propizia al loro realizzarsi che di un disegno concepito e realizzato in seno ad una compiuta programmazione territoriale. Pur tuttavia, sussistono alcuni caratteri che sembrano accomunarli. Si tratta, infatti, di interventi che si realizzano all'interno della pianificazione territoriale, in cui interessi pubblici e privati tendono ad embricarsi e dove l'investimento privato è stimolato e talora affiancato da investimenti pubblici. In fine, sovente, a fianco degli interessi più propriamente urbanistici, appare evocato l'interesse ambientale.

Ampia è, pertanto, la tipologia delle aree potenzialmente interessate da interventi di rigenerazione: può trattarsi, infatti, di zone a vocazione residenziale, industriale o terziaria, così come possono essere interessate aree di proprietà pubblica o privata. L'elemento che le accomuna è sovente costituito da una situazione di degrado cui occorre porre rimedio anche al fine di politiche di rilancio economico e di recupero di immagine. Sullo sfondo di tutte le politiche di rigenerazione, infine, non è difficile cogliere l'afflato di riforma che agita molte delle politiche urbane proposte in questi anni a livello europeo e nazionale.

Le finalità della rigenerazione interrogano di necessità sulle cause che ne rendono necessario il ricorso. Prima di analizzarle merita, ad ogni modo, ricordare che la rigenerazione non rappresenta, almeno stando al linguaggio remoto di talune enunciazioni normative, soltanto una declinazione delle politiche del governo del territorio in talune zone urbane, giacché i suoi scopi perseguono, altresì, finalità di natura ambien-

(3) Sui caratteri di talune esperienze europee e italiane di rigenerazione si richiama da ultimo S. LO NARDO, *Strategie territoriali ed ambientali per la rigenerazione urbana*, in G.F. FERRARI (a cura di), *La prossima città*, Milano, Mimesis, 2017, p. 56 ss.

tale, economica e sociale. Di conseguenza, si spiega perché il risanamento urbanistico, cui si ispirano le azioni di rigenerazione, miri spesso a misure di ripristino ambientale e a politiche di contrasto a fenomeni di terziarizzazione o di esclusione sociale. Allo stesso modo, si spiega perché l'oggetto della rigenerazione possa essere rappresentato non solo da contesti periferici o resi marginali dalla carenza di infrastrutture e servizi, ma anche da tessuti urbani interessati da processi di degrado, incluse le aree dismesse da processi di delocalizzazione o deindustrializzazione, prodotti dalle tante asimmetrie del mercato immobiliare.

2. La cornice di riferimento: la crisi dell'assetto territoriale. Governo del territorio, paesaggio e suolo

Malgrado la rigenerazione sembri possedere un proprio contesto normativo, merita ricordare quali possano essere le discipline che paiono costituire il contorno o il riferimento, partendo dalla considerazione che la crisi dell'assetto urbano ha da tempo investito la crisi dell'assetto ambientale. Inevitabile, seppur con l'andamento erratico che caratterizza molte delle nostre discipline, che di tali crisi abbia tentato di farsi carico l'ordinamento. Il riferimento è, in particolare, al tradizionale ambito dell'urbanistica, alla disciplina del paesaggio e, infine, alla tutela ambientale di particolari servizi ecosistemici, tra i quali quelli offerti dal suolo. Si tratta di ambiti disciplinari che, espressione in origine di distinti paradigmi disciplinari⁴, presentano allo stato numerose convergenze tematiche.

In primo luogo, viene in rilievo la nozione costituzionale di governo del territorio, la quale, conclusasi la stagione dei piani della espansione a favore di quella della pianificazione della trasformazione urbana⁵, pare oramai assai lontana dall'identificarsi con «L'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere del territorio [...]» secondo quanto formulato dalla legge n. 1150 del 1942⁶, la qua-

(4) Secondo la nota impostazione di M.S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1973, p. 15 ss.

(5) Secondo la periodizzazione già formulata da G. CAMPOS VENUTI, *La terza generazione urbanistica*, Milano, Franco Angeli, 1990.

(6) Parafrasando la legge urbanistica del 1942 identifica negli stessi termini l'urbanistica la

le, complice una concezione del territorio quale mero spazio fisico destinato ad essere il collettore dei diversi interessi, non aveva previsto i problemi generati dai processi di deindustrializzazione o di delocalizzazione, né tanto meno valutato la capacità del territorio di fornire servizi ecosistemici posti a repentaglio dai processi di dispersione urbana⁷. Lo attesta una copiosa legislazione regionale giunta oramai, in supplenza a quella statale, ad uno sviluppo di terza generazione che pone tra le proprie finalità il decongestionamento dell'abitato urbano, la salvaguardia degli equilibri dell'assetto territoriale ed il contrasto alla dispersione abitativa⁸. Ma ne reca conferma, altresì, la giurisprudenza amministrativa già con la nota pronuncia del Consiglio di Stato sul Comune di Cortina, secondo cui la nozione di governo del territorio deve intendersi come «intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico dello stesso», alla luce «sia delle potenzialità edificatorie dei luoghi in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia delle esigenze economico-sociali della comunità radicata sul territorio [...]»⁹.

In secondo luogo, viene in rilievo la disciplina del paesaggio, la quale, cresciuta lungo tutto il secolo scorso sul crinale dell'interesse estetico-culturale caratteristico della legge n. 1497 del 1939, con il Codice del 2004 pare essersi affrancata dal binomio "arte-natura" proprio della tradizione crociana, per sovrapporsi a molti dei fini caratterizzanti la materia del governo del territorio, almeno per come questa è tradizionalmente intesa. Due appaiono, in particolare, i principali snodi interpretativi: il concetto di paesaggio e la nozione di pianificazione.

precedente giurisprudenza della Corte costituzionale; si richiamano le pronunce Corte cost., 14 luglio 1958, n. 50; Corte cost., 20 maggio 1972, n. 141.

(7) Sulle trasformazioni della nozione di governo del territorio, G. MORBIDELLI, *Il governo del territorio nella Costituzione*, in G. SCIULLO (a cura di), *Governo del territorio e Autonomie territoriali*, Bologna, Bononia University Press, 2010, p. 11 ss.

(8) Sulle periodizzazioni delle leggi urbanistiche regionali e le relative caratteristiche, E. BOSCOLO, *Il piano regolatore comunale, in Codice di edilizia e urbanistica*, cit., p. 201 ss.

(9) Cons. Stato, sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710.

Nessun dubbio che il fondamento concettuale e sistematico della disciplina sia tuttora costituito dall'interesse estetico come plasmato dall'interpretazione del principio costituzionale di cui all'art. 9 Cost.¹⁰. Più incerta, invece, appare ogni interpretazione che pretenda intendere tuttora il paesaggio quale equivalente semantico del concetto di bellezze naturali, come tale identificato esclusivamente con quei beni caratterizzanti il bello di natura¹¹. Al suo posto sembra avere acquistato pregnanza l'impostazione a lungo recessiva, e pertanto minoritaria, che faceva rientrare nella nozione costituzionale l'intero territorio, intendendolo come «La forma del Paese, creata dall'azione cosciente e sistematica della comunità umana che vi è insediata, in modo intensivo o estensivo, nella città o nella campagna, che agisce sul suolo, che produce segni della sua cultura»¹².

In tal senso, quasi profetica dei successivi sviluppi normativi appare la pronuncia della Corte che ha individuato nel paesaggio il «punto di riferimento di una regolazione degli interventi orientati all'attuazione del valore paesaggistico come aspetto del valore estetico-culturale secondo scansioni diverse, perché legate a scelte di civiltà di più ampio respiro», e nella disciplina urbanistica una materia «intesa come ordine complessivo, ai fini della reciproca compatibilità, degli usi e delle trasformazioni del suolo nella dimensione spaziale considerata e nei tempi ordinatori previsti»¹³.

Sulla intersezione di tali discipline pare oramai avviata da tempo la disciplina paesaggistica, il cui approdo finale, almeno sotto il profilo che riguarda le presenti considerazioni, pare correre lungo il crinale interpretativo dei principi presenti nella Convenzione europea del paesaggio, la quale, pur non misconoscendo il valore del patrimonio cultura-

(10) Si richiama G. SEVERINI, *La tutela costituzionale del paesaggio*, in S. BATTINI, L. CASINI, G. VESPERINI, C. VITALE (a cura di), *Codice di edilizia e urbanistica*, Torino, Utet, 2013, p. 3 ss.

(11) Il riferimento è ovviamente a A.M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. ed.*, 1967, p. 69 ss., il quale riteneva che dal paesaggio dovesse essere esclusa la natura in quanto tale.

(12) A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, Giuffrè, 1969, p. 5 ss.

(13) C. cost., 21 dicembre 1985, n. 359, in *Reg.*, con nota di P. URBANI.

le e della sua funzione identitaria, individua nella nozione di paesaggio l'importanza del contesto di vita di coloro che ne fanno parte¹⁴. Si spiega così, da un lato, l'importanza dello sviluppo sostenibile, dall'altro, il riconoscimento dei profili di carattere ambientale e sociale legati al paesaggio, entrambi alla base della integrazione del paesaggio in tutte quelle politiche che hanno un'incidenza sul medesimo, ad iniziare ovviamente da quelle urbanistiche¹⁵. In tal senso, l'elemento più rilevante non appare tanto la definizione di paesaggio, quanto quello di gestione del paesaggio ed il riferimento ad un governo del territorio improntato ad orientare le trasformazioni prodotte dai processi di sviluppo sociali, economici e ambientali¹⁶. Se a ciò aggiungiamo che campo di applicazione della Convenzione sono, altresì, gli spazi urbani e periurbani e che essa comprende anche i c.d. paesaggi che presentano situazioni di degrado¹⁷, non dovrebbe essere difficile individuare in tali elementi esegutici alcuni dei riferimenti presenti nelle politiche di rigenerazione urbana.

Del resto, riferimenti ulteriori provengono dal medesimo Codice dei beni culturali e del paesaggio. Malgrado, infatti, che il paesaggio cui si rivolge il Codice si riferisca alla morfologia del territorio ed all'ambiente nel suo aspetto visivo¹⁸, secondo l'impostazione metodologica già enunciata dalla nota pronuncia n. 56 del 1968 della Corte costituzionale, non pare corretto ritenere che esso si risolva unicamente in una concezione conservativa e monumentale. Il piano paesaggistico, infatti, ha

(14) Sulla pluralità semantica del termine paesaggio nella Convenzione, D. SORACE, *Paesaggio e paesaggi della Convenzione europea*, in G. F. CARTEI (a cura di) *Convenzione europea e governo del territorio*, Bologna, il Mulino, p. 17 ss.

(15) Per un esplicito riferimento alla tale aspetto si v. l'art. 5, lett. d della Convenzione. Con riferimento all'importanza del criterio dell'integrazione si richiama *Recommendation CM/Rec(2008)3 of the Committee of Ministers to member states on the guidelines for the implementation of the Europea Landscape Convention*, Part. I.1 lett. e) e f).

(16) Convenzione europea del paesaggio, art. 1 lett. e).

(17) *Ibidem*, art. 2.

(18) Si v., ad esempio, la pronuncia della Corte costituzionale, 21 ottobre 2011, n. 275 (punto 3.3 in diritto).

per oggetto non più singoli beni o aree, ma tutto il territorio regionale¹⁹, con la conseguenza che la pianificazione investe anche le parti non vincolate in ragione delle loro caratteristiche territoriali, tra le quali quelle che presentano una condizione di particolare degrado o abbandono. E, del resto, proprio alle aree che presentano fenomeni di degrado il Codice si riferisce in più occasioni.

Si pensi alla norma di cui all'art. 135, quarto comma, lett. *b*), secondo cui il piano definisce prescrizioni e previsioni ordinate «alla riqualificazione delle aree compromesse e degradate», oppure alla disposizione di cui all'art. 143, in cui il riferimento alle politiche di recupero e rigenerazione risulta reiterato. Al piano spetta, infatti, individuare gli «interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate [...]», indicare le «aree gravemente compromesse o degradate nelle quali la realizzazione degli interventi effettivamente volti al recupero ed alla riqualificazione non richiede il rilascio dell'autorizzazione», e, infine, individuare «anche linee-guida prioritarie per progetti di [...] recupero, riqualificazione di aree regionali, indicando gli strumenti di attuazione, comprese le misure incentivanti». La disposizione conferma che la tutela e la connessa finalità di conservazione non esauriscono i compiti del piano. In tal senso, il richiamo alle attività di recupero e riqualificazione svela la natura progettuale del piano che ha nella individuazione degli obiettivi di qualità paesaggistica la sua forma più raffinata²⁰.

Da ultimo, un riferimento alla politica di rigenerazione proviene dalla disciplina ambientale. Il riferimento è ancora una volta al territorio, ma non inteso nel significato tradizionale di luogo vocato alla trasformazione urbanistica, e neppure di inventario di eccellenze estetico-culturali, bensì nel senso di suolo. Se è vero che tuttora il suolo rileva per il nostro ordinamento per la tutela delle acque e la dimensione idraulica e idrogeologica e non quale autonomo bene ambientale²¹, sempre più

(19) Art. 135, 1° comma, del Codice; sul punto si richiama Corte cost., 10 febbraio 2006, n. 51.

(20) Al piano è attribuita, infatti, la definizione di obiettivi di qualità; si richiamano le disposizioni di cui all'art. 135, terzo comma, e 143, primo comma, lett. *i*).

(21) Come noto, secondo la norma contenuta nell'art. 5, comma primo lett. *v-quater*), del Codice dell'ambiente, il suolo è «lo strato più superficiale della crosta terrestre situato tra il

affiora la consapevolezza che il suolo offre servizi ecosistemici fondamentali per l'equilibrio ambientale.

Come noto, la questione urbana e la tematica afferente alle esternalità negative dell'uso del suolo sono da tempo oggetto di attenzione nell'ordinamento europeo²². In particolare, il fenomeno della riduzione della superficie non urbanizzata – e meglio conosciuto in Italia con l'espressione “consumo di suolo” – è stato analizzato da tempo ad opera della *soft law* dell'Unione europea e posto in un rapporto causale con la proliferazione urbana²³. Ai fini della presente analisi merita ricordare che la finalità perseguita non si limita alla generica limitazione della trasformazione di nuovo suolo a fini edilizi o infrastrutturali, ma si estende alla salvaguardia e ripristino delle garanzie che ne consentono le relative funzioni ambientali, tra le quali quelle di preservazione ambientale minacciate dalla proliferazione urbana²⁴.

substrato roccioso e la superficie. Il suolo è costituito da componenti minerali, materia organica, acqua, aria e organismi viventi. E, seppur con riferimento alla parte terza del Codice, relativa alla difesa del suolo e alla tutela delle acque, il termine comprende «anche il territorio, il sottosuolo, gli abitati e le opere infrastrutturali».

(22) La questione urbana e le politiche pubbliche concernenti le città costituiscono oggetto di analisi in numerosi documenti dell'Unione europea ancora prima del *Libro verde sull'ambiente urbano* del 1990; si richiama L. GRAZI, *L'Europa e le città [La questione urbana nel processo di integrazione europea (1957-1999)]*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 23 ss.; G.F. CARTEI, *Il consumo di suolo: la prospettiva dell'Unione europea*, in G.F. CARTEI, L. DE LUCIA (a cura di), *Contenere il consumo di suolo (Saperi ed esperienze a confronto)*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014, p. 45 ss.

(23) In generale, sulla originaria eccentricità della materia del governo del territorio per il diritto dell'Unione europea e sul progressivo interesse di quest'ultima per i temi ad esso connessi, v. già le osservazioni di M.P. CHITI, *Il ruolo della Comunità Europea nel governo del territorio*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, E. FERRARI, P. URBANI (a cura di), *Il governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 159; di recente cenni anche in M.A. CABIDDU, *Il governo del territorio*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2014, p. 16; del resto, la dimensione comunitaria dell'urbanistica, seppur non contemplata espressamente dall'ordinamento europeo, riaffiora quale conseguenza dell'applicazione dei principi in materia ambientale contenuti nel Trattato e nella disciplina di valutazione di impatto ambientale e di valutazione ambientale strategica, come in quella di opere pubbliche; si richiamano sul punto L. CASINI, *Lequilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 194 ss.; G. SCIULLO, *Urbanistica, Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. CASSESE, vol. VI, Milano, Giuffrè, 2006, p. 6123 ss.; di recente, con riguardo specifico all'importanza della pianificazione dell'uso del suolo per l'agricoltura nell'ambito della politica agricola comunitaria e della scarsità delle risorse idriche, S. BOLOGNINI, *La carenza idrica nella politica agricola comunitaria*, in *Riv. dir. ag.*, 2012, p. 448 ss.

(24) In tal modo la protezione del suolo, cui si riferisce l'elaborazione di *soft law* europea, trascende, pertanto, la difesa del suolo per come è conosciuta nell'esperienza giuridica italiana

L'esito negativo della proposta di direttiva-quadro del 2006²⁵ non ha impedito alla Commissione di adottare ulteriori atti di *soft law*²⁶, in cui occupazione e impermeabilizzazione del suolo sono ritenuti fenomeni in larga misura imputabili alle decisioni in materia di pianificazione territoriale prive di un'adeguata analisi preventiva e assunte in violazione del principio dell'uso sostenibile del suolo²⁷. Merita sul punto segnalare che, al fine di un'efficace soluzione dei problemi determinati dal consumo di suolo, è stata sottolineata l'importanza che la pianificazione territoriale scelga una strategia che tenga conto delle risorse rimaste inutilizzate a livello locale (in particolare, siti dismessi ed edifici vuoti) e, quanto alle buone prassi volte a contrastare l'occupazione e l'impermeabilizzazione del suolo sono rammentate le misure volte al miglioramento della qualità della vita nei grandi centri urbani mediante appositi programmi di riqualificazione²⁸.

siccome disciplinata dagli artt. 53 e ss. del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (*Codice dell'ambiente*) e riferita essenzialmente alla tutela delle acque ed al vincolo idraulico ed idrogeologico; per una ricostruzione della disciplina si richiama di recente A. CROSETTI, *Difesa del suolo*, in *Dizionario di diritto pubblico*, vol. III, diretto da S. CASSESE, Milano, Giuffrè, 2006, p. 1838 ss.; P. LOMBARDI, *La difesa del suolo*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. III, *La tutela della natura e del paesaggio*, 2014, Milano, Giuffrè, p. 667 ss.; M.A. CABIDDU, *Il governo del territorio*, cit., p. 108 ss.

(25) Proposta di direttiva che istituisce un quadro per la protezione del suolo e modifica la direttiva 2004/35/CE, COM(2006)232 def.; sui contenuti della direttiva si richiamano le notazioni di L. MARMO, *La strategia tematica per la protezione del suolo e la proposta di direttiva quadro della Commissione*, in *Riv. giur. amb.*, 2007, p. 175 ss.

(26) In particolare, si richiama il Documento di lavoro dei servizi della Commissione Europea, 15 maggio 2012, *Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo* SWG(2012) 101 final/2.

(27) Il documento riporta una serie minuziosa di dati che testimonia la necessità di un intervento: nel periodo 1990-2006 la quota di incremento di terreno occupato nell'Unione europea è stata, infatti, pari a circa 1.000 km annui, equivalenti ad un incremento di circa il 9% delle aree di insediamento per una superficie complessiva di suolo impermeabilizzato pari a circa 100.000 km consistenti nel 2,3% della superficie dell'UE. E ai dati assoluti di occupazione occorre aggiungere aspetti non secondari quali quelli relativi alla distribuzione spaziale, al valore e la disponibilità del terreno occupato; merita riferire il dato, riportato nello stesso documento, relativo all'Emilia-Romagna: «circa il 95% dell'occupazione di terreno verificatasi fra il 2003 e il 2008 ha riguardato i suoli delle pianure fertili che coprono solo metà della superficie regionale»; sui dati relativi all'occupazione ed all'impermeabilizzazione del suolo nell'Unione europea vedi l'*Allegato 2*.

(28) Ovviamente le politiche di riqualificazione non sono le uniche segnalate; si richiamano, infatti, anche il potenziamento del trasporto pubblico, l'introduzione di limiti all'uso dei

Del tutto coerente con la suddetta impostazione appare la rilevanza che la rigenerazione ha in seno alle proposte di riforma sul consumo di suolo²⁹. Ad esempio, nel disegno di legge sul consumo di suolo della scorsa legislatura riuso e rigenerazione urbana sono definiti, al pari della limitazione del consumo di suolo, «principi fondamentali della materia del governo del territorio»³⁰. Significativa della eterogeneità delle finalità della rigenerazione appare la definizione fornita all'art. 2, secondo cui per “rigenerazione urbana” si intende: «un insieme coordinato di interventi urbanistici, edilizi e socio-economici nelle aree urbanizzate, compresi gli interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura urbana [...] che persegua gli obiettivi della sostituzione, del riuso e della riqualificazione dell'ambiente costruito in un'ottica di sostenibilità ambientale, di contenimento del consumo di suolo, di localizzazione dei nuovi interventi di trasformazione nelle aree già edificate, di innalzamento del potenziale ecologico-ambientale, di riduzione dei consumi idrici ed energetici e di realizzazione di adeguati servizi primari e secondari».

3. I precedenti normativi della rigenerazione urbana. Il ruolo dell'Ente locale: discrezionalità e negoziazione

Allorché si parla di rigenerazione urbana occorre precisare che il contrasto del degrado urbano ed il recupero del tessuto urbanistico non costituiscono certo una novità per l'ordinamento giuridico³¹. Basti richiamare la disciplina contenuta nella legge 5 agosto 1978, n. 457, in cui il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente mediante in-

mezzi privati, la protezione a livello nazionale dei suoli che presentano qualità elevate e la conservazione di terreni agricoli urbani e periurbani, la cooperazione delle amministrazioni locali confinanti per lo sviluppo di aree commerciali, nonché l'introduzione di tasse e restrizioni sulle seconde case.

(29) Sul tema si richiama G.F. CARTEI, *Il suolo tra tutela e consumo*, in *Riv. giur. urb.*, 2016, p. 10 ss.; L. DE LUCIA, *Il contenimento del consumo di suolo e il futuro della pianificazione urbanistica e territoriale*, in G. DE GIORGI CEZZI, P.L. PORTALURI, (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, Firenze, Florence University Press, 2016, p. 299 ss.

(30) Art. 1, comma 2, del d.d.l. n. 2383 approvato alla Camera dei deputati il 12 maggio 2016.

(31) Come rileva P. URBANI, *La rigenerazione urbana: la posizione del giurista*, in *Astrid Rassegna*, 10, 2017.

terventi di conservazione, risanamento e ricostruzione è stato affidato ad un *piano di recupero* ad iniziativa pubblica o privata, previa formale individuazione e perimetrazione di singoli immobili o aree da parte del Comune³². Così come alla riqualificazione e riconversione urbana in una prospettiva di sviluppo urbano risultano rivolti i programmi integrati di intervento previsti dalla disposizione contenuta nell'art. 16 della legge 17 febbraio 1992, n. 179, la cui pluralità di funzioni e l'integrazione di diverse tipologie di intervento hanno per oggetto la riorganizzazione urbana e ambientale di intere parti del territorio comunale³³. Ai sensi della norma di cui all'art. 2, secondo comma, della legge n. 179/1992 il d.m. 21 dicembre 1994 ha poi previsto i programmi di riqualificazione urbana aventi ad oggetto il recupero edilizio e funzionale di ambiti urbani specificatamente identificati attraverso proposte unitarie³⁴. A ben vedere, la disciplina della rigenerazione urbana, almeno per come, allo stato, è comunemente intesa, è prevista dalla disposizione di cui all'art. 5, commi 9 e ss., del d.l. 13 maggio 2011, n. 70, secondo cui: «Al fine di incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente nonché di promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare, tenuto conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili, le Regioni approvano entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto specifiche leggi per incentivare tali azioni anche con interventi di demolizione e ricostruzione che prevedano: a) il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale; b) la delocalizzazione delle

(32) P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 163 ss.; sull'esperienza dei piani di recupero, A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana (Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione)*, cit., p. 30 ss. del dattiloscritto.

(33) T. BONETTI, *Il diritto del "governo del territorio" in trasformazione. Assetti territoriali e sviluppo economico*, Napoli, Editoriale scientifica, 2011, p. 169 ss.; P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico*, cit., p. 180 ss.

(34) Sulla disciplina dei programmi di riqualificazione urbana, C. VITALE, *Programmi di riqualificazione urbana*, in *Codice di edilizia e urbanistica*, cit., p. 511 ss.

relative volumetrie in area o aree diverse; c) l'ammissibilità delle modifiche di destinazione d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari; d) le modifiche della sagoma necessarie per l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti»³⁵.

Dal canto suo, la legislazione regionale negli ultimi anni ha prodotto una disciplina in materia di rigenerazione urbana non omogenea, ma comunque significativa³⁶. In tale legislazione la rigenerazione urbana si attegga a vera e propria strategia del governo del territorio tanto da porsi come principio generale del governo del territorio³⁷, in luogo o in alternativa al consumo del suolo³⁸. Altro aspetto caratterizzante la rigenerazione urbana riguarda la scala territoriale, più ampia di quella che riguarda gli interventi comunemente denominati di recupero edilizio o riqualificazione urbana. Per quanto non sempre omogenea, la legislazione regionale allude, infatti, ad aree o contesti urbani, in luogo di singoli comparti o edifici, indipendentemente dalla natura pubblica o privata dei medesimi³⁹.

Per comprendere adeguatamente la rigenerazione è necessario richiamarne le finalità, ma prima ancora le caratteristiche delle aree interes-

(35) B. BOSCHETTI, *L'impatto della funzione di rigenerazione sugli strumenti tradizionali del diritto urbanistico diversi dalla pianificazione*, cit., p. 183 ss.

(36) Per un'analisi della legislazione regionale in materia, A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., p. 64 ss. del dattiloscritto in corso di pubblicazione; si segnalano, in particolare, le seguenti leggi regionali: l.r. Calabria 16 aprile 2002, n. 19; l.r. Emilia-Romagna 21 dicembre 2017, n. 24; l.r. Lombardia 28 novembre 2014, n. 31; l.r. Toscana 10 dicembre 2014, n. 65; l.r. Umbria 21 gennaio 2015, n. 1; l.r. Veneto 6 giugno 2017, n. 14, su cui si richiama il commento di L. DE LUCIA, *Il contenimento del consumo di suolo in Veneto*, in *Riv. giur. urb.*, 2017, p. 597 ss.

(37) Art. 1, l.r. Veneto n. 14/2017.

(38) Si richiama l'art. 125 della l.r. Toscana n. 65/2014, in cui gli interventi di rigenerazione urbana sono configurati «quale alternativa strategica al nuovo consumo di suolo»; analogamente si esprime la norma di cui all'art. 1, comma 1, della l.r. Emilia-Romagna n. 24/2017, secondo cui «[...] gli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica perseguono la limitazione del consumo di suolo, attraverso il riuso e la rigenerazione del territorio urbanizzato».

(39) Si richiama la l.r. Veneto n. 14/2017, la quale all'art. 2 distingue tra «ambiti di urbanizzazione consolidata», «ambiti urbani degradati» e «ambiti urbani di rigenerazione», questi ultimi ricadenti negli ambiti di urbanizzazione consolidata o costituenti «parti significative di quartieri urbani interessate dal sistema infrastrutturale della mobilità e dei servizi»; sul punto si richiama D. MENEZUZZO, M. FANTIN, M. ACQUASALIENTE, *Art. 2*, in B. BAREL (a cura di), *Contenimento del consumo di suolo e rigenerazione urbana*, Padova, Grafica Veneta S.p.a., 2017, p. 85.

sate, solitamente localizzate all'interno del perimetro di aree urbanizzate e caratterizzate da fenomeni di degrado urbanistico, ambientale o socioeconomico⁴⁰, unitamente a fenomeni di aree dismesse o comunque incompatibili con il contesto urbanistico o paesaggistico di riferimento. Quanto alle finalità, la legislazione regionale si riferisce in linea generale alla necessità di restituire le suddette aree a condizioni di sostenibilità, attrattività e vivibilità. Ma è con riferimento agli obiettivi che la rigenerazione svela l'ampia latitudine dei suoi interventi, i quali vanno indifferentemente dalla riduzione dei consumi idrici ed energetici, alla realizzazione di bonifiche di suoli inquinati, dalla limitazione delle aree impermeabili, alla riorganizzazione del patrimonio edilizio esistente e delle aree dismesse, alla riqualificazione delle aree degradate, inclusi l'incremento della biodiversità, l'equilibrata composizione sociale e la promozione della raccolta differenziata di rifiuti⁴¹.

Appare comprensibile, pertanto, che dinanzi ad una siffatta gamma di interessi e finalità pubblici risulti centrale il ruolo del Comune, pur mantenendo la Regione talora un proprio ruolo di impulso⁴². È, infatti, l'Ente locale ad individuare le aree soggette a politiche di rigenerazione nella pianificazione urbanistica con un atto che, al di là di ogni qualifica normativa, presenta, proprio a causa dei caratteri degli interessi giuridici in gioco, una indubbia natura discrezionale⁴³. Sempre al Comune spettano compiti fondamentali per la conclusione dell'operazione: perimetra l'area da rigenerare, individua gli interventi da realizzare nel contesto interessato, fissa gli obiettivi di riqualificazione, individua l'in-

(40) Sulla definizione rispettivamente di degrado urbanistico e degrado socioeconomico si veda, esemplificativamente, la norma di cui all'art. 123 della l.r. Toscana n. 65/2014.

(41) Si richiama sul punto, ad esempio, l'art. 7 della l.r. Emilia-Romagna n. 24/2017, l'art. 125 della l.r. Toscana n. 65/2014 e l'art. 2, comma 1, lett. b), l.r. Veneto n. 14/2017.

(42) Si richiama, ad esempio, l'art. 4, comma 2, lett. b), della l.r. Veneto n. 14/2017, il quale assegna alla Giunta regionale il compito di stabilire mediante provvedimento «i criteri di individuazione e gli obiettivi di recupero degli ambiti urbani di rigenerazione [...]», nonché gli strumenti e le procedure atti a garantire l'effettiva partecipazione degli abitanti alla progettazione e gestione dei programmi di rigenerazione urbana sostenibile di cui all'art. 7*; pur essendo previsto che il provvedimento della G. R. sia adottato dall'entrata in vigore della legge tale atto non risulta tuttora emanato.

(43) Invero, discrezionale era, altresì, l'individuazione delle zone sottoposte ai piani di recupero dalla legge n. 457 del 1978.

centivo premiale e promuove la presentazione di accordi operativi con i soggetti interessati.

Quanto, più in particolare, al procedimento preordinato ad un intervento di rigenerazione urbana la legislazione prevede percorsi talora differenziati tra loro. In linea di principio, nulla vieta che sia l'ente territoriale a dotarsi di un piano attuativo ad iniziativa pubblica per la realizzazione degli interventi di rigenerazione. Più frequente, tuttavia, è l'ipotesi che all'iniziativa pubblica segua un procedimento volto a sondare gli interessi del mercato. A tal fine, successivamente alla individuazione nello strumento urbanistico dell'area soggetta a rigenerazione, il Comune può promuovere, mediante la pubblicazione di un avviso pubblico, la presentazione di una proposta o piano di intervento da parte dei soggetti interessati al fine di verificarne la compatibilità e la coerenza con gli indirizzi comunali; tale proposta occorre che sia corredata da una documentazione che ne attesti la serietà e congruenza con la previsione comunale e, pertanto, deve essere accompagnata da una proposta tecnica e progettuale, uno schema di convenzione, una relazione/piano economico-finanziario e le relative garanzie finanziarie⁴⁴. All'Ente locale spetta valutare l'interesse pubblico della proposta presentata e, a tal fine, può essere ammessa l'apertura tra le parti di una vera e propria fase di negoziazione volta a definire gli obiettivi di rigenerazione e gli obblighi dei contraenti. In questa medesima fase sono previste attività di partecipazione del pubblico mediante la presentazione di osservazioni degli interessati o l'organizzazione di pubbliche assemblee⁴⁵. La conclusione del procedimento vede l'approvazione e la stipula di una convenzione o accordo, qualificabile come convenzione urbanistica integrativa della disciplina urbanistica, avente gli effetti del vincolo preordinato all'esproprio e della dichiarazione di pubblica utilità delle opere ivi previste.

(44) Si richiamano art. 38 l.r. Emilia-Romagna n. 24/2017; art. 7 l.r. Veneto, n. 14/2017, su cui si richiama il commento di E. CAUCCI, D. SIGNOR, in *Contenimento del consumo di suolo e rigenerazione urbana*, cit., p. 126 ss.; V. CHIERRONI, L. BELLÌ, *Interventi per la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente e per la rigenerazione urbana*, in F. DE SANTIS (a cura di), *Il governo del territorio in Toscana*, Milano, Giuffrè, 2015, p. 697 ss.

(45) Art. 126, comma 4, l.r. Toscana n. 65/2014; art. 38, comma 8, l.r. Emilia-Romagna n. 24/2017; art. 4, comma 2, lett. b), l.r. Veneto, n. 14/2017.

Non sorprende che le politiche di rigenerazione, specie nell'attuale congiuntura, richiedano forme di sostegno economico al mercato. La disciplina regionale contempla a tal fine varie forme di incentivo. In taluni casi, infatti, si rimette ai singoli Comuni la facoltà di prevedere la riduzione degli oneri di urbanizzazione⁴⁶, in altri si fa riferimento a forme di cofinanziamento o incentivo, oppure la previsione di un titolo preferenziale per l'attribuzione di finanziamenti regionali⁴⁷, in altri ancora, invece, la disciplina contempla una disciplina dettagliata prevedendo varie forme di incentivazione consistenti in riduzioni degli oneri urbanistici o in vere e proprie esenzioni, previsioni di diritti edificatori o altre premialità edilizie, trasferimenti di volumetrie e la concessione di contributi regionali agli Enti locali⁴⁸. A ciò merita aggiungere le misure di semplificazione procedurale talora previste nella legislazione regionale⁴⁹.

4. *Gli interrogativi ed i problemi della rigenerazione*

L'attenzione posta dal legislatore regionale sui meccanismi volti a favorire lo sviluppo della rigenerazione urbana pone all'interprete alcuni interrogativi sulla loro effettiva realizzabilità ed efficacia.

Merita, in primo luogo, soffermarsi su di un profilo caratteristico della disciplina della pianificazione attuativa quale quello concernente la formazione della volontà del soggetto proponente. Nella legislazione regionale, infatti, si allude alle proposte presentate dai soggetti aventi titolo ai Comuni a seguito di iniziative autonome o di avvisi pubblici di manifestazione di interesse. Non sempre, invece, la medesima legislazione si sofferma sul problema che precede tale manifestazione di volontà e che consiste nella frammentazione dei diritti di proprietà. Gli ambiti

(46) Ad es. art. 127, l.r. Toscana n. 65/2014; si richiama V. CHIERRONI, L. BELLÌ, *op. ult. cit.*, p. 698 ss.

(47) Si richiama l'art. 7, comma 5 e 6, della l.r. Veneto n. 14/2017; su tale profilo si richiamano E. CAUCCI, D. SIGNOR, in *Contenimento del consumo di suolo e rigenerazione urbana*, cit., p. 130.

(48) Artt. 7 ss. l.r. Emilia-Romagna n. 24/2017; già l'art. 5 del d. l. n. 70/2011 prevede che le leggi regionali prevedano: «a) il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale; b) la delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse; c) l'ammissibilità delle modifiche di destinazione d'uso, purchè si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari [...]».

(49) B. BOSCHETTI, *L'impatto della funzione di rigenerazione sugli strumenti tradizionali del diritto urbanistico diversi dalla pianificazione*, cit., p. 206.

destinati a rigenerazione a causa della loro estensione raramente, infatti, appartengono ad uno stesso proprietario. Si rende, pertanto, necessario individuare un criterio operativo che consenta di superare il dissenso dei soggetti che, per il peso delle rispettive quote o per la scarsa propensione al rischio, non siano disponibili all'attuazione di processi di rigenerazione. Il problema, in vero, non costituisce una novità per il nostro ordinamento.

Merita, infatti, ricordare che già la norma di cui all'art. 23, comma 3, della legge urbanistica del 1942 ha posto, infatti, come necessario «il concorso dei proprietari rappresentanti, in base all'imponibile catastale, i tre quarti del valore dell'intero comparto [edificatorio]»⁵⁰. A sua volta, la disposizione di cui all'art. 30, comma 1, della legge 5 agosto 1978, n. 457 prevede che «i proprietari di immobili e di aree compresi nelle zone di recupero, rappresentanti, in base all'imponibile catastale, almeno i tre quarti del valore degli immobili interessati, possono presentare proposte di piani di recupero». Successivamente la norma contenuta nell'art. 27, comma 5, della legge 1 agosto 2002, n. 166 in materia di programmi di riabilitazione urbana, ha previsto che la presentazione al Comune delle proposte di intervento richiede «il concorso dei proprietari rappresentanti la maggioranza assoluta del valore degli immobili in base all'imponibile catastale, ricompresi nel piano attuativo».

La *ratio* di tali disposizioni, riprese dalla legislazione regionale di settore, appare con chiarezza quella di «consentire, mediante il ricorso alla formazione di una sorta di comunione incidentale retta dal principio maggioritario, l'attuazione dei piani in presenza di una pluralità di proprietari, i cui interessi possono essere divergenti»⁵¹. Appare, dunque, singolare che la disciplina di cui all'art. 5, comma 9, del d.l. n. 70 del 2011 non offra indicazioni sul punto neppure con richiami indiretti o impliciti a discipline vigenti. Ancor meno comprensibile, tuttavia, è che specifiche indicazioni non siano fornite spesso neppure dai legislatori

(50) Prevedendosi che «I consorzi così costituiti conseguiranno la piena disponibilità del comparto mediante la espropriazione delle aree e costruzioni dei proprietari non aderenti».

(51) TAR Toscana, sez. I, 19 aprile 2012, n. 785.

regionali⁵². In mancanza di una espressa previsione normativa la giurisprudenza amministrativa vieta, infatti, l'applicazione analogica delle disposizioni contenute nelle leggi speciali⁵³.

Sul profilo appena richiamato si innesta il problema relativo a quello che della rigenerazione appare il naturale complemento, la perequazione urbanistica, nella forma di qualsivoglia conferimento di diritti edificatori e trasferimento di volumetrie edilizie⁵⁴. Si tratta, infatti, qualunque sia la denominazione prescelta, di una tecnica di pianificazione diffusa e prevista nell'ordinamento nazionale e regionale di cui non è in questione tanto il successo avuto nelle leggi regionali, quanto l'effettiva utilità nella materia in esame. La perequazione, infatti, richiede l'esistenza di nuove aree di espansione e, soprattutto, di edificazione non sempre di agevole reperibilità in una fase storica di piani a "volumi zero". In secondo luogo, l'applicazione del modello perequativo postula il consenso dei proprietari⁵⁵. Soltanto se questo si realizza il Comune potrà conseguire i suoi scopi, altrimenti il procedimento si arresta. È bene precisare che il problema riguarda principalmente l'accordo dei proprietari delle aree riceventi, ma in misura non irrilevante concerne anche l'accordo tra il Comune ed i proprietari dei fondi di partenza, specie qualora, come nel caso degli interventi di rigenerazione, siano in gioco ampie porzioni di territorio urbanizzato⁵⁶.

(52) Per una indicazione si richiama l'art. 126 della l.r. Toscana n. 65/2014 che, ai fini della presentazione dei piani di intervento, prevede che gli interessati rappresentino «la proprietà di almeno la maggioranza assoluta del valore dei beni ricompresi nel relativo perimetro, calcolata in base all'imponibile catastale».

(53) Cons. Stato, sez. IV, 18 novembre 2014, n. 5661; Cons. Stato, sez. IV, 21 gennaio 2013, n. 323.

(54) Come già indicato da A. POLICE, *Gli strumenti di perequazione urbanistica, magia evocativa dei nomi, legalità ed effettività*, in *Riv. giur. ed.*, 2004, p. 3 ss.

(55) E. BOSCOLO, *Le perequazioni e le compensazioni*, in *Riv. giur. urb.*, 2010, p. 104 ss.; D. M. TRAINA, *Perequazione urbanistica*, in *Enc. Dir., Annali*, VIII, Milano, Giuffrè, 2016, p. 696 ss.; W. GASPARRI, *Consensualità e redistribuzione nel governo del territorio: perequazione e compensazione urbanistica*, in *A 150 anni dalle leggi di unificazione amministrativa*; vol. II, G. DE GIORGI CEZZI, P.L. PORTALURI (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, cit., p. 288 ss.; G. MORBIDELLI, *Presentazione*, in A. BARTOLINI, A. MALTONI (a cura di), *Governo e mercato dei diritti edificatori: esperienze regionali a confronto*, Napoli, Editoriale scientifica, 2009, p. 11 ss.

(56) P. URBANI, *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Torino, Bollati Boringhieri, 2011, p. 182 ss.; G. F. CARTEI, *Il quadro giuridico*

Ulteriore aspetto su cui soffermare la riflessione in materia di ambiti di rigenerazione riguarda gli standard urbanistici. Come noto, ai sensi dell'art. 41-*quinquies*, comma 8, della legge n. 1150 del 1942, nella formazione degli strumenti urbanistici comunali «debbono essere osservati limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde, pubblico o a parcheggi»; tali limiti e rapporti, i cui effetti consistono in un limite esterno alle scelte discrezionali dell'autorità di piano, sono stati individuati dal d.m. 2 aprile 1968, n. 1444⁵⁷.

È, peraltro, risaputo che in aree densamente urbanizzate, come nel caso di quelle interessate da politiche di rigenerazione, la reperibilità di aree da destinare a standard non è di facile realizzazione. Da qui è nata la prassi, sorta peraltro su una base normativa incerta, ma, allo stato, sostenuta da una parte della legislazione regionale, della c.d. “monetizzazione” degli standard: la cessione delle aree è sostituita, pertanto, con il loro equivalente monetario. Sennonché, occorre interrogarsi se tale prassi non risulti in contrasto con gli obiettivi di qualità urbana e ambientale cui sono rivolte le politiche di rigenerazione. Come ha osservato, infatti, la giurisprudenza del Consiglio di Stato «[...] la monetizzazione degli standard urbanistici non può essere considerata alla stregua di una vicenda di carattere unicamente patrimoniale e rilevante solo sul piano dei rapporti tra l'ente pubblico e il privato che realizzerà l'opera, e ciò perché, da un lato, così facendo si legittima la paradossale situazione di separare i *commoda* (sotto forma di entrata patrimoniale per il Comune) dagli *incommoda* (il peggioramento della qualità di vita degli appellanti) e dall'altro, si nega tutela giuridica agli interessi concretamente lesi degli abitanti dell'area»⁵⁸. E ciò appare tanto più evi-

e la disciplina della Regione Toscana, in G.F. CARTEI, E. AMANTE (a cura di), *Perequazione e compensazione nel governo del territorio della Toscana*, Napoli, Editoriale scientifica, 2011, p. 13 ss.; sulla distinzione tra perequazione urbanistica e compensazione, E. AMANTE, *Le tecniche compensative nel governo del territorio*, *ivi*, p. 57 ss.

(57) In argomento si richiama per tutti P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 90 ss.

(58) Cons. Stato, sez. IV, 11 marzo 2013, n. 644.

dente in considerazione dei rischi di potenziale saturazione edilizia che le politiche di rigenerazione ed i processi di densificazione urbanistica possono provocare in presenza di scarsa reperibilità delle aree, malgrado che la norma di cui all'art. 2-*bis* del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 preveda che le Regioni possano prevedere deroghe al d.m. n. 1444/1968⁵⁹. Infine, un accenno merita il problema della sostenibilità finanziaria delle politiche di rigenerazione urbana in un'epoca in cui gli investimenti privati ed i finanziamenti pubblici in materia urbanistica risultano assai esigui a fronte di costi spesso assai incerti nella stima iniziale. Un profilo che sul punto non sembra secondario appare quello della leva fiscale. I risvolti tributari delle operazioni di rigenerazione non possono, infatti, essere sottovalutati, giacché gli immobili delle aree interessate sono soggetti non solo a costosi investimenti, ma anche a tassazione ancorché siano inagibili per tutto il periodo occorrente all'attività di recupero, la quale sovente è spesso soggetta a costi originariamente previsti. Eppure risulta difficile parlare in materia di una vera e propria fiscalità di vantaggio⁶⁰.

La legislazione regionale, come accennato, presenta un panorama di incentivi assai eterogeneo, la cui efficacia attende il vaglio delle applicazioni concrete. Alcuni sono, infatti, incerti nell'ammontare, altri sono incerti nella loro stessa esistenza, altri ancora sono oggetto di disposizioni di generico rinvio *pro futuro*. Su tutte, ad ogni modo, spicca la previsione statale di cui all'art. 17, comma 4-*bis*, del d.P.R. n. 380/2001, introdotta dalla disposizione di cui all'art. 17, comma 1, lett. *b*), della legge n. 164 del 2017, la quale, prevedendo che «il contributo di costruzione è

(59) Si richiama l'art. 9 della l.r. Emilia-Romagna n. 24/2017, il quale allude ad un atto di coordinamento tecnico della Regione chiamato a differenziare «le prestazioni da realizzare nel territorio urbanizzato rispetto a quanto richiesto per i nuovi insediamenti, allo scopo di promuovere gli interventi di riuso e rigenerazione urbana [...]»; merita, tuttavia, ricordare che l'orientamento della Corte costituzionale prevede che «la deroga alla disciplina delle distanze realizzata dagli strumenti urbanistici deve, in conclusione, ritenersi legittima sempre che faccia riferimento ad una pluralità di fabbricati ("gruppi di edifici") e sia fondata su previsioni planovolumetriche che evidenzino, cioè, una capacità progettuale tale da definire i rapporti spazio-dimensionali e architettonici delle varie costruzioni considerate come fossero un edificio unitario (art. 9, ultimo comma, del d.m. n. 1444 del 1968)».

(60) Si richiama A. PERRONE, *Gli aspetti fiscali delle attività di rigenerazione e riuso di beni a fini di interesse generale*, in *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., p. 243 ss.

ridotto in misura non inferiore al venti per cento rispetto a quello previsto per le nuove costruzioni nei casi non interessati da varianti urbanistiche, deroghe o cambi di destinazione d'uso comportanti maggior valore rispetto alla destinazione originaria», consente che l'Ente locale abbatta anche integralmente tale contributo per agevolare interventi di densificazione edilizia sotto forma di recupero o riuso di immobili dismessi o in via di dismissione.

5. Rilievi conclusivi

La stagione della rigenerazione urbana nasce assai prima di quanto non appaia dalla sua data ufficiale. Alcuni dei problemi che intende risolvere, così come gli obiettivi e finalità dichiarati non sono, infatti, recenti e possono farsi risalire già ai contenuti del d.m. n. 1444 del 1968. A loro volta, tali obiettivi e finalità paiono spesso indicati con formulazioni troppo generiche per essere correttamente intesi. Con la conseguenza che ogni differenza rispetto al passato sembra ridursi per lo più alla pervasività delle politiche urbane ed all'ambito materiale degli interventi piuttosto che ad una diversa e specifica regolazione del governo del tessuto urbano. È chiaro, ad ogni modo, che per un giudizio complessivo occorrerà passare dal tempo degli auspici a quello dei risultati. In attesa dei risultati, il dato normativo ci consegna alcuni profili e caratteri della disciplina su cui pare possibile spendere qualche riflessione. In particolare, è la forte regia pubblica a porsi come cardine operativo di ogni scelta. È il Comune, infatti, che sceglie l'ambito territoriale interessato, opera la perimetrazione e promuove l'intervento all'attenzione ai possibili interessati. Ed è sempre il Comune che è chiamato ad embricare gli interessi pubblici e privati, valutare ed approvare il piano di intervento.

Proprio il richiamo alla regia pubblica introduce ai problemi posti dalla realizzazione delle politiche di rigenerazione. Appare evidente, infatti, che il successo di queste iniziative risulta legato alle capacità dell'ente territoriale, da un lato, di cogliere ed intercettare i problemi del tessuto urbano, dall'altro, di saper interloquire con i soggetti privati. La capacità di confronto e negoziazione dell'Ente locale non può, pertanto, essere data per scontata in operazioni immobiliari in cui l'asimmetria informativa ai danni dell'Ente locale stesso può risultare tutt'altro che infre-

quente. In secondo luogo, sovengono i problemi operativi già richiamati nel testo. La frammentazione proprietaria, il rispetto degli *standard* urbanistici, e la penuria di incentivi e finanziamenti pubblici rappresentano problemi reali in ogni pianificazione urbana, e sono destinati ad esserlo ancor di più specie nella rigenerazione a causa della scala territoriale delle finalità e degli obiettivi perseguiti.

Il problema centrale appare, ad ogni modo, quello legato alla sostenibilità economico-finanziaria degli interventi. Se in passato poteva confidarsi negli effetti moltiplicatori di ricchezza indotti dalla rendita fondiaria, oggi la decennale crisi del mercato immobiliare e l'incerta fase economica inducono a limitare la propensione al rischio del mercato e, al contempo, a ricercare soluzioni alternative, le quali, in assenza di specifiche politiche pubbliche, non sembrano a portata di mano.

Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali

Ruggiero Dipace

Il tema della rigenerazione urbana si sta imponendo all'attenzione del legislatore nazionale, regionale e delle comunità locali. Ad una visione strategica della rigenerazione urbana fondata sulla pianificazione e programmazione urbanistica si affianca una visione "micro" basata sulla rigenerazione dal basso, ad opera della cittadinanza, di beni comuni urbani. La rigenerazione acquista una nuova dimensione pensando alle recenti norme riguardanti i piccoli Comuni e le aree interne. Si passa, infatti, dalla rigenerazione urbana a quella che si può definire rigenerazione dei territori.

1. Il concetto complesso di rigenerazione urbana

Il tema della rigenerazione urbana si sta imponendo all'attenzione del legislatore nazionale, regionale e delle comunità locali. Sono oramai numerose le norme regionali che disciplinano interventi nel campo dell'urbanistica e dell'edilizia nel quadro di riferimento della rigenerazione urbana, con una visione strategica, di pianificazione del territorio attraverso piani e programmi complessi. Nel contempo un numero crescente di amministrazioni locali, con un approccio differente dalla legislazione regionale, adottano regolamenti che si occupano di rigenerazione di spazi urbani valorizzando il contributo della cittadinanza attiva¹.

(1) Sui regolamenti comunali si veda F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2, 2016, p. 271 ss.; L. MUZI, *L'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, Il Mulino, 2017, p. 117 ss.; P. MICHARA, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e rigenerazione dei beni comuni*

Occorre, inoltre, osservare che il concetto di rigenerazione non si riferisce più esclusivamente agli agglomerati urbani ma è utilizzato anche nell'ambito del contrasto al fenomeno del degrado e dello spopolamento dei piccoli centri, che per la maggior parte sono collocati nelle aree interne del nostro Paese. Di assoluto rilievo, in tal senso, è la legge 8 ottobre 2017, n. 158 recante «Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli Comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi Comuni», che ha inquadrato il tema dello spopolamento di vaste aree del nostro territorio, le c.d. aree interne, nell'ambito di una strategia di generale rigenerazione dei piccoli centri.

Già da questa premessa si può osservare che il tema della rigenerazione si suddivide in due differenti dimensioni: quella strategica nella quale svolge un ruolo di assoluto rilievo la pianificazione di natura complessa, si tratta di una dimensione che potrebbe definirsi di “macrorigenerazione” e una dimensione nella quale la pianificazione svolge un ruolo minore e dove, invece emergono istituti propri del partenariato sociale volti a incentivare forme di collaborazione fra la pubblica amministrazione e la cittadinanza attraverso la realizzazione di interventi di riqualificazione di spazi urbani². In questo caso, viene in rilievo una “microrigenerazione” che potrebbe configurarsi sia come attività esecutiva della pianificazione complessa sia attività slegata dal contesto pianificatorio. Questi esempi rappresentano altrettante testimonianze dei differenti approcci con i quali si può affrontare il tema della rigenerazione urbana che è caratterizzata da una eterogeneità di scopi che ne rendono difficile la classificazione dal punto di vista giuridico³. Parte della dottrina si è posto l'interrogativo se la rigenerazione (urbana e dei beni pub-

urbani. L'esperienza di Bologna, in *Aedon*, 2, 2016.

(2) Si veda il recente lavoro monografico di A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

(3) G. PIPERATA, *Rigenerare i beni e gli spazi della città: attori, regole e azioni*, in E. FONTANARI, G. PIPERATA (a cura di), *Agenda RE-Cycle*, Bologna, Il Mulino, 2017, p. 28, il quale pone in evidenza come il concetto di rigenerazione urbana abbia ormai assunto un valore giuridico rilevante e una portata autonoma e innovativa rispetto agli altri concetti di recupero e di riqualificazione. Sul punto si permette rinviare anche a R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. ed.*, 5, 2014, p. 237 ss.

blici) si possa configurare come una nuova funzione amministrativa⁴, altri hanno sostenuto la pervasività della funzione di rigenerazione fino ad arrivare ad ipotizzare un possibile *diritto della rigenerazione*⁵.

Certamente questi indirizzi denotano la sempre crescente attenzione del fenomeno della rigenerazione tanto da indurre in tentativi di fornire un contorno autonomo alla materia.

Più che diritto della rigenerazione, però, il tema della rigenerazione urbana dovrebbe continuare a essere inserito nell'ambito della funzione di governo del territorio del quale rappresenta certamente una declinazione innovativa. Tale affermazione è dimostrata anche dalle numerose normative regionali che oramai si occupano di rigenerazione. A esempio tra le più recenti si possono indicare la legge regionale della Emilia-Romagna 21 dicembre 2017, n. 24, legge organica sulla tutela e sull'uso del territorio nella quale viene dedicato un apposito capo al riuso e alla rigenerazione urbana, e la legge regionale del Lazio, 18 luglio 2017, n. 7, recante «Disposizioni per la rigenerazione urbana e il recupero edilizio».

La legge regionale emiliana ricomprende espressamente la rigenerazione urbana fra gli obiettivi della più generale e complessa materia (o funzione) di governo del territorio che, come è noto, va al di là della urbanistica e della edilizia. Secondo tale normativa il governo del territorio si identifica come «insieme delle attività di analisi, valutazione, programmazione, regolazione, controllo e monitoraggio degli usi e delle trasformazioni del territorio e degli effetti delle politiche socio-economiche su di esso incidenti»; la finalità della generale attività di governo del territorio è quella di perseguire «la sostenibilità, l'equità e la competitività del sistema sociale ed economico, ed il soddisfacimento dei diritti fondamentali delle attuali e future generazioni inerenti in particolare alla salute, all'abitazione ed al lavoro». Si tratta, quindi, di obiettivi che hanno implicazioni molto complesse dal punto di vista economico-

(4) E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e di beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., p. 15.

(5) B. BOSCHETTI, *L'impatto della funzione di rigenerazione sugli strumenti tradizionali del diritto urbanistico diversi dalla pianificazione*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., p. 177.

sociale e a tal fine la rigenerazione diviene strumento attraverso il quale raggiungere tali finalità. La rigenerazione, quindi, deve consentire un miglioramento «della qualità urbana ed edilizia, con particolare riferimento all'efficienza nell'uso di energia e risorse fisiche, alla *performance* ambientale dei manufatti e dei materiali, alla salubrità ed al “comfort” degli edifici, alla conformità alle norme antisismiche e di sicurezza, alla qualità ed alla vivibilità degli spazi urbani e dei quartieri, alla promozione degli interventi di edilizia residenziale sociale e delle ulteriori azioni per il soddisfacimento del diritto all'abitazione»⁶.

Si tratta di ipotesi esemplificative, ma dalla normativa regionale emerge un dato: i programmi di rigenerazione sono individuati come strumenti giuridici per l'attuazione di una precisa politica coinvolgente anche la materia urbanistica. Si tratta di una politica che organicamente si occupa del «miglioramento delle condizioni urbanistiche, abitative, socio-economiche, ambientali e culturali degli insediamenti umani e mediante strumenti di intervento elaborati con il coinvolgimento degli abitanti e di soggetti pubblici e privati interessati», come esplicitato da una delle prime norme regionali in materia di rigenerazione (legge regionale Puglia 1 agosto 2008, n. 21). I principali ambiti d'intervento, quindi, sono i contesti urbani, periferici e marginali, interessati da carenza di at-

(6) Così come la citata legge regionale, anche le prime normative in materia di rigenerazione consentivano di individuare una nozione giuridica di rigenerazione con l'identificazione di appositi strumenti di pianificazione da utilizzare per il raggiungimento di tale obiettivo. Si pensi alla legge regionale della Puglia 1° agosto 2008, n. 21 che detta «Norme in materia di rigenerazione urbana»; la legge regionale del Piemonte 14 luglio 2009, n. 20, nel recare norme in materia di “Snellimento delle procedure in materia edilizia e urbanistica”, prevede che al fine di promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate, i Comuni individuano ambiti di territorio su cui promuovere programmi di rigenerazione urbana, sociale e architettonica tramite azioni partecipative, di concerto con gli operatori privati; la legge regionale della Toscana 5 agosto 2011, n. 40, a integrazione della sua legge urbanistica del 2005, prevede interventi di rigenerazione urbana; del pari la legge della Regione Umbria 21 giugno 2013, n. 12 con integrazioni alla legge regionale sul governo del territorio n. 11/2005 (art. 28-bis). Secondo tale disposizione gli interventi di ristrutturazione urbanistica ed edilizia finalizzati alla riqualificazione complessiva degli immobili e la rigenerazione urbana di insediamenti prevalentemente residenziali, nonché quelli produttivi e per servizi dismessi, volti a favorire il miglioramento della qualità ambientale e architettonica dello spazio insediato esistente e in modo da evitare il consumo di nuovo suolo, sono consentiti in deroga agli strumenti di programmazione settoriale in materia di distanze tra attività o di contingentamento complessivo delle stesse in qualunque modo determinato fermo restando il rispetto delle norme in materia di igiene, di sanità, di sicurezza e di tutela del patrimonio storico, culturale ed ambientale.

trezzature e servizi, degrado degli edifici e degli spazi aperti e processi di esclusione sociale, compresi i contesti urbani storici interessati da degrado del patrimonio edilizio e degli spazi pubblici e da disagio sociale; i contesti urbani storici interessati da processi di sostituzione sociale e fenomeni di terziarizzazione; le aree dismesse, parzialmente utilizzate e degradate.

Per realizzare questi obiettivi, in linea generale, viene utilizzato lo strumento del programma integrato di rigenerazione urbana che comporta un insieme coordinato d'interventi in grado di affrontare, in modo integrato, problemi di degrado fisico e disagio socio-economico in relazione alle specificità del contesto interessato. In altri casi, al di là di specifici programmi complessi, è il piano urbanistico generale che stabilisce la disciplina di competenza comunale sull'uso e la trasformazione del territorio, che ha una particolare attenzione per i processi di riuso e di rigenerazione urbana⁷.

Dalla legislazione regionale si evince che si tratta di interventi che comprendono la riqualificazione dell'ambiente costruito, attraverso il risanamento del patrimonio edilizio e degli spazi pubblici nonché la tutela, la valorizzazione e la fruizione del patrimonio storico-culturale, paesaggistico, ambientale; la riorganizzazione dell'assetto urbanistico tramite il recupero o la realizzazione di urbanizzazioni, spazi verdi e servizi e la previsione delle relative modalità di gestione; il contrasto dell'esclusione sociale degli abitanti con la previsione di una molteplicità di funzioni e tipi di utenti e interventi materiali e immateriali nel campo abitativo, socio-sanitario, dell'educazione, della formazione, del lavoro e dello

(7) Così come è stabilito dall'art. 30 dalla legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017 che prevede la figura del PUG, Piano urbanistico generale, a livello generale, mentre gli accordi operativi e i piani attuativi di iniziativa pubblica hanno una valenza attuativa. Secondo la normativa regionale, attraverso questi atti l'amministrazione comunale attribuisce i diritti edificatori, stabilisce la disciplina di dettaglio delle trasformazioni e definisce il contributo delle stesse alla realizzazione degli obiettivi stabiliti dalla strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale. Sia gli accordi operativi sia i piani attuativi di iniziativa pubblica sostituiscono ogni piano urbanistico operativo e attuativo di iniziativa pubblica e privata, comunque denominato, previsto dalla legislazione vigente. In particolare, il PUG è lo strumento di pianificazione con il quale il Comune pone in essere le scelte strategiche di assetto e sviluppo urbano di propria competenza, orientate prioritariamente alla rigenerazione del territorio urbanizzato, alla riduzione del consumo di suolo e alla sostenibilità ambientale e territoriale degli usi e delle trasformazioni.

sviluppo; il risanamento dell'ambiente urbano mediante la previsione di infrastrutture ecologiche.

Risulta chiaro che il concetto normativo di rigenerazione urbana si differenzia da quello di recupero edilizio e urbanistico per comprendere azioni complesse per il risanamento urbanistico, ambientale e sociale di zone urbane degradate.

La rigenerazione urbana, quindi, fonda il recupero e la riqualificazione del costruito come direttrice fondamentale della attività di pianificazione urbanistica⁸, funzionale, peraltro, alla realizzazione dell'obiettivo di evitare un eccessivo consumo del suolo⁹. Nella rigenerazione urbana, infatti, il tema della difesa del suolo si sovrappone a quello del recupero urbano. Tale aspetto viene in rilievo in alcune normative regionali. Si pensi alla legge regionale Toscana 10 novembre 2014, n. 65, recante norme per il governo del territorio, secondo la quale gli interventi di rigenerazione urbana rappresentano «alternativa strategica al nuovo consumo di suolo» (art. 125). Ma è possibile affermare che per tutte le leggi regionali evitare nuovo consumo di suolo diviene un obiettivo strategico da perseguire attraverso la rigenerazione urbana¹⁰.

(8) P. STELLA RICHTER, *I sostenitori dell'urbanistica consensuale*, in P. URBANI (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto urbanistico*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 21, osserva che «oggi non viviamo più in una fase di espansione delle nostre città, ma in una fase in cui il problema è quello del recupero e del riutilizzo dell'esistente, sia esso costituito dai centri storici, sia e ancor più dalle nostre periferie, spesso degradate e carenti di servizi con grandi volumi di opifici dismessi e di costruzioni comunque da riconvertire a nuove funzioni».

(9) Sul tema del contenimento del suolo si veda L. DE LUCIA, *Il contenimento del consumo di suolo e il futuro della pianificazione urbanistica e territoriale*, in G. DE GIORGI CEZZI, P.L. PORTALURI (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, parte di D. SORACE, L. FERRARA (diretto da), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, vol. II, Firenze, Firenze University Press, 2017, p. 299 ss.; W. GASPARRI, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Dir. pubb.*, 1, 2016, p. 69 ss.; P. URBANI, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *questa Rivista*, 3, 2016, p. 227 ss.; E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in P. URBANI (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 69; G.F. CARTEI, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 2014, p. 1261 ss.

(10) Si veda anche la legge regionale Veneto 6 giugno 2017, n. 14, recante «Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e modifiche della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio», che all'art. 2, comma 1, lett. b) individua gli ambiti urbani di rigenerazione come le aree ricadenti negli ambiti di urbanizzazione consolidata, caratterizzati da attività di notevole consistenza, dismesse o da dismet-

D'altra parte le politiche urbanistiche riguardanti il recupero dell'esistente non possono prescindere dalla preventiva distinzione tra le aree da escludere per la loro fragilità e, quindi, da tutelare e quelle disponibili per il maggiore grado di sicurezza che presentano in base all'esatto grado di vulnerabilità e pericolosità¹¹. All'esigenza di contenere il consumo del suolo si aggiunge anche quella della messa in sicurezza delle strutture edilizie esistenti, con particolare attenzione ai sistemi urbani, per contrastare la possibilità del manifestarsi di occasioni di rischio.

2. La “macrorigenerazione” e la visione strategica della pianificazione

La prospettiva della “macrorigenerazione” prende le mosse da alcune considerazioni di carattere generale legate inevitabilmente anche alla strutturale crisi economica che ha inciso sulla potenziale espansione dei territori urbanizzati: dopo decenni di espansione economica, le comunità locali non possono più contare sui tradizionali fattori di crescita urbana determinati dalla propensione privata agli investimenti, prevalentemente immobiliari. In un regime di risorse scarse si dovrà puntare, dunque, più sulla qualità che sulla quantità. La qualità della città del futuro è la chiave di volta per la

tere, incompatibili con il contesto paesaggistico, ambientale od urbanistico, nonché le parti significative di quartieri urbani interessate dal sistema infrastrutturale della mobilità e dei servizi; tali ambiti sono assoggettabili ai programmi di rigenerazione urbana sostenibile, di cui all'articolo 7, finalizzati: 1) alla sostenibilità ecologica e all'incremento della biodiversità in ambiente urbano; 2) al contenimento del consumo di suolo; 3) alla riduzione dei consumi idrici ed energetici mediante l'efficientamento delle reti pubbliche e la riqualificazione del patrimonio edilizio; 4) all'integrazione sociale, culturale e funzionale mediante la formazione di nuove centralità urbane, alla qualità degli spazi pubblici, alla compresenza e all'interrelazione di residenze, attività economiche, servizi pubblici e commerciali, attività lavorative, nonché spazi ed attrezzature per il tempo libero, per l'incontro e la socializzazione, con particolare considerazione delle esigenze dei soggetti con disabilità; 5) al soddisfacimento della domanda abitativa e alla coesione sociale, mediante la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale; 6) all'integrazione delle infrastrutture della mobilità veicolare, pedonale e ciclabile con il tessuto urbano e, più in generale, con le politiche urbane della mobilità sostenibile e con la rete dei trasporti collettivi; 7) alla partecipazione attiva degli abitanti alla progettazione e gestione dei programmi di intervento; 8) all'innovazione e sperimentazione edilizia e tecnologica, promuovendo la sicurezza e l'efficientamento energetico; 9) allo sviluppo di nuove economie e di nuova occupazione, alla sicurezza sociale ed al superamento delle disuguaglianze sociali.

(11) P. LOMBARDI, *Il governo del territorio tra politica e amministrazione*, Milano, 2012, p. 173.

risoluzione dei numerosi problemi che investono gli agglomerati urbani¹². E tale problema deve essere affrontato, sul versante urbanistico, facendo fronte alla crescente domanda di qualità dello spazio urbano: più si incrementa la qualità della città più diminuiscono gli indicatori del disagio sociale. Tale crisi di sviluppo quantitativo può offrire l'opportunità di riprogettare la città sulla base di modelli più vicini ai bisogni dei cittadini. I temi centrali sui quali si dovranno confrontare politici e tecnici per riprogettare le realtà urbane sono quelli del *welfare* urbano e della sostenibilità energetica e ambientale (che peraltro sono al centro della programmazione di fondi strutturali al livello comunitario), nonché delle politiche di coesione declinata in tutti i suoi aspetti: economica, sociale e territoriale. Il vero difficile passaggio nella complessa vicenda relativa ai processi di riconversione urbana consisterebbe nel garantire la competitività ai territori locali e al contempo mantenere la coesione sociale della collettività insediata¹³, visto che in questi ultimi anni, le politiche locali a favore della competitività economica tra aree urbane hanno trascurato pericolosamente gli aspetti della coesione sociale e territoriale¹⁴. Al contrario, come qualsiasi buona politica di governo del territorio, anche quella riguardante la rigenerazione urbana non può essere scissa da esigenze di solidarietà e di integrazione del corpo sociale¹⁵. Si tratta di un punto molto delicato che coinvolge la nuova progettazione del tessuto urbano in chiave di recupero della sua qualità. Viene, quin-

(12) Sul punto si vedano le considerazioni svolte nel documento AUDIS (Associazione aree urbane dismesse), *Linee d'azione per la rigenerazione urbana*, in www.audis.it. In precedenza, la stessa associazione aveva proposto il documento *Carta Audis della rigenerazione urbana* (2008). Si veda anche il documento del Consiglio nazionale degli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori *Il piano nazionale per la rigenerazione urbana sostenibile*.

(13) P. URBANI, *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Torino, 2011, p. 110.

(14) Per coesione sociale si deve intendere la riconoscibilità di una collettività nei suoi valori urbani e sociali, nella qualità dei luoghi della vita e di lavoro, ossia nella disponibilità di servizi personali e reali (opere di urbanizzazione) ovvero in tutto quel sistema di interventi a rete che concorrono in modo determinante a costituire o ricostituire un tessuto sociale che di questi elementi è carente, al fine di garantire il recupero delle identità locali che si riconoscono in quei valori urbani (P. URBANI, *Urbanistica solidale*, cit., p. 112).

(15) Si veda A. CLEMENTI, *Urbanistica del XXI secolo*, in *Enciclopedia italiana di scienze, lettere e arti*, Roma, 2006.

di, in rilievo il problema del rapporto tra politiche di rigenerazione urbana e disciplina urbanistica. Poiché esiste un rapporto inscindibile tra territorio, attività economiche ed esigenze della popolazione, il governo di tale territorio deve essere orientato non solo a finalità conservative ma altresì a obiettivi di sviluppo civile e sociale. Ciò, peraltro, trascende l'urbanistica tradizionale, anche nella sua versione più aggiornata di disciplina organica dei vari possibili usi del territorio e delle sue risorse¹⁶. Queste considerazioni inducono a ritenere che la soluzione più opportuna per affrontare le sfide appena elencate sia quella di un approccio trasversale al concetto di qualità urbana, che porterà alla precisazione del concetto di rigenerazione urbana. Al fine di realizzare tale obiettivo, il legislatore ha introdotto nel nostro ordinamento la categoria dei c.d. programmi complessi la cui complessità deriva dalla pluralità di obiettivi, di contenuti, di soggetti e di modalità di attuazione¹⁷. In particolare, la legislazione regionale ha introdotto una nuova categoria di programmi complessi caratterizzati da un approccio innovativo rispetto al passato¹⁸. E l'evoluzione dei programmi complessi segna anche l'evoluzio-

(16) P. LOMBARDI, *Il governo del territorio*, cit., p. 196, la quale afferma che gli interessi da gestire oramai sono talmente numerosi da richiedere diverse forme di intervento, non solo di carattere urbanistico e che vanno regolate attraverso un'organizzazione di sistema. Sulle implicazioni della nozione di urbanistica la letteratura è molto rilevante. A titolo meramente esemplificativo si vedano: A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963; M.S. GIANNINI, *Pianificazione*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIII, 1983, p. 629 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Urbanistica*, in G. GUARINO (a cura di), *Dizionario amministrativo*, II, Milano, Giuffrè, 1983; P. URBANI, *Urbanistica*, in *Enc. dir.*, vol. XLV, Milano, p. 868 ss.; M. BREGANZE, *Edilizia e urbanistica*, in *Dig. disc. pubbl.*, agg., Torino, 2002, p. 209 ss.; V. MAZZARELLI, *L'urbanistica e la pianificazione territoriale*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, II ed., 2003, p. 3335 ss.; P.L. PORTALURI, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Napoli, Jovene, 2003; P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè, 2006.

(17) P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 185 ss. Come noto, l'archetipo di tale tipologia di piani è il programma integrato di intervento disciplinato dalla legge 17 febbraio 1992, n. 179 (art. 16).

(18) Con riferimento a programmi complessi di riqualificazione e recupero urbano la letteratura è cospicua: per un inquadramento generale della materia si veda G.C. DE MARTIN, *Strumenti giuridici e finanziari degli interventi di conservazione e recupero del patrimonio edilizio*, in *Riv. giur. ed.*, 1979, II, p. 35 ss.; E. STICCHI DAMIANI, *Recupero delle abitazioni e organizzazione del territorio*, Milano, Giuffrè, 1980; S. PERONGINI, *I piani di recupero: aspetti procedurali e sostanziali*, in *Riv. giur. ed.*, 1982, II, p. 243 ss.; A. CROSETTI, *Piano di recupero*, in *Noviss. dig. it.*, App., vol. V, 1986, p. 939 ss.; S. AMOROSINO, *Il piano di recupero nel sistema dei piani urbanistici*, in *Riv. giur. ed.*, 1990, II, p. 239 ss.; G. TULUMELLO, *Profili teorici e problematiche applicative della*

ne di alcuni concetti giuridici come quelli della riqualificazione urbana, del recupero e della riabilitazione urbana, che si ampliano acquisendo sempre più contenuti complessi, fino a divenire un modo per pianificare il territorio e, sfocia nel concetto di rigenerazione intesa non solo come ricostruzione di una efficienza e una funzionalità perdute ma anche come ripristino dell'integrità strutturale e fisiologica della città e del territorio¹⁹.

La rigenerazione ricomprende la riqualificazione urbana per trattare tale tematica in modo più strutturale. Se, infatti, si assume come presupposto delle azioni di rigenerazione il degrado delle città non solo in chiave di degrado fisico ma anche come manifestazione di condizioni di disagio che determinano decadimento e deprivazione, la rigenerazione deve necessariamente consistere in un insieme integrato di azioni di carattere fisico, economico con una focalizzazione sulla inclusione sociale. Nella sostanza la rigenerazione urbana è lo strumento attraverso il quale la cittadinanza può reclamare il proprio diritto alla qualità della vita declinata nei suoi vari aspetti.

I programmi di rigenerazione urbana, stando alla disciplina legislati-

disciplina delle attività di recupero edilizio e urbanistico, in *Riv. giur. ed.*, 1991, II, p. 33 ss.; F. PARENTE, *Gli strumenti urbanistici di recupero dell'edilizia degradata*, in *Riv. notariato*, 2005, p. 97 ss.; S. AMOROSINO, *Dalla proprietà impresa all'impresa (prescelta per divenire) proprietaria*, in *Riv. giur. ed.*, 2006, p. 109 ss.; P. URBANI, *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia peregruativa tra proprietà e interessi pubblici*, cit.; G. GRAZIOSI, *I programmi di riqualificazione urbana*, in S. BELLOMIA, G. PAGLIARI, M.A. SANDULLI (a cura di), *Proprietà e pianificazione del territorio*, in *Trattato dei diritti reali*, vol. IV, diretto da A. GAMBARO, U. MORELLO, Milano, Giuffrè, 2013, p. 653 ss.

(19) L'evoluzione del concetto di recupero è ben evidenziata dalla evoluzione della legislazione in materia. Si passa dai programmi integrati di intervento ai programmi di riqualificazione urbana (l. n. 179/1992); dai programmi di recupero urbano (l. n. 493/1993) ai contratti di quartiere (I e II decreto 1071 e 1072 del 1994); dai programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile (d.m. dell'8 ottobre 1998) ai programmi di riabilitazione urbana (l. n. 166/2002). La normativa segna, dunque, il passaggio dal concetto di recupero al concetto di riabilitazione. A sua volta quest'ultima si differenzia dalla riqualificazione, che, come esplicitato dalla legge del 1992, appare ancorata al contesto delle preesistenze, mirando al solo miglioramento della qualità delle funzioni, senza pretendere di entrare nella varietà d'uso della struttura e delle infrastrutture urbane. La riabilitazione edilizia e urbana (l. n. 166/2002) sposta l'attenzione dalla modificazione dello spazio fisico alla prestazione (intesa come grado di efficienza), ossia il diritto della cittadinanza a usufruire di spazi funzionali e adeguati. La riabilitazione, quindi, prende in considerazione anche il problema del degrado fisico, economico e sociale e si svincola dalla realtà esistente aprendosi alla libertà di un contesto innovativo.

va citata, si pongono come una nuova generazione di programmi complessi. Infatti, la rigenerazione si deve attuare attraverso una pianificazione o programmazione di interventi di ampio respiro e di carattere strategico che devono superare la contingenza di singole e isolate linee di finanziamento per divenire strumenti ordinari della pianificazione territoriale.

Il programma di rigenerazione urbana non può essere un piano settoriale volto alla cura di uno specifico interesse urbanistico, bensì deve configurarsi quale piano politematico che involge inevitabilmente una pluralità di interessi, anche estranei alla materia urbanistica²⁰.

Il piano strategico non deve considerarsi solo con riferimento alle aree vaste, ma proprio per l'emergere delle esigenze di rigenerazione occorre applicare il metodo della pianificazione strategica delle aree vaste e trasporlo nelle aree urbane di più limitate dimensioni.

Si tratta di una visione strategica della pianificazione urbana. Visione strategica e, quindi, metodo strategico che consente il coinvolgimento di tutti gli attori potenzialmente interessati alla attività di pianificazione del territorio²¹. Ed è quello che emerge anche dalle recenti normative regionali come quella della Emilia-Romagna che individua nel PUG lo strumento strategico delle politiche di rigenerazione con l'ambizione che attraverso tale strumento si realizzi una visione nuova della città. Per definizione, la strategia rappresenta una visione complessiva di lunga durata della città, che si deve a sua volta inserire nel sistema di pianificazione. Una conferma della circostanza che la rigenerazione urbana viene inserita nell'ambito del sistema di pianificazione è data anche da altre normative regionali. In particolare, la legge regionale del Veneto n. 14/2017 prevede che gli interventi di rigenerazione urbana sostenibile (art. 7) siano realizzati in coerenza con il piano di assetto del territorio (PAT) il quale individua gli ambiti urbani di rigenerazione assoggettabili

(20) F. CANGELLI, *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronti*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 224 e in precedenza S. AMOROSINO, in *I piani di recupero nel sistema dei piani urbanistici*, in *Riv. giur. ed.*, 1990, p. 244.

(21) F. CANGELLI, *Piani strategici e piani urbanistici*, cit., p. 220, la quale afferma che progressivamente i piani legati al recupero dell'esistente si appropriano delle tecniche proprie dei piani strategici e pone la particolare categoria di siffatti piani settoriali come l'avamposto della logica strategica in ambito urbanistico.

a programmi di rigenerazione urbana sostenibile e che venga predisposto il piano degli interventi (Pi), individua il perimetro dell'ambito assoggettato a un programma di rigenerazione urbana sostenibile dando gli indirizzi per la sua attuazione, ivi comprese le modalità di trasferimento di eventuali attività improprie, le destinazioni d'uso incompatibili e le misure necessarie a garantire il raggiungimento degli obiettivi di rigenerazione. La realizzazione, poi, del programma attuativo di rigenerazione può essere presentata da soggetti pubblici e privati nel rispetto degli indirizzi strategici posti dagli atti di pianificazione²².

Sia pur denominato in maniera differente dalle differenti normative regionali, il piano strategico di rigenerazione è funzionale alla individuazione delle linee di azione dello sviluppo del territorio in tutti i suoi aspetti. Da ciò deriva che questo non può avere carattere rigido ma necessariamente flessibile, tale da costituire uno strumento che, salvaguardando gli obiettivi generali e le linee guida fondamentali, sia in grado di prevedere continue modificazioni e adattamenti piuttosto che strutturare un modello di città già concluso²³.

Il piano di rigenerazione deve dettare linee guida generali piuttosto che regole, lasciando poi agli strumenti attuativi il compito di definire queste ultime.

In questo ambito un punto di riferimento è individuabile nella affermazione del modello di pianificazione che distingue tra parte strutturale e parte operativa²⁴.

Il programma di rigenerazione, quindi, si dovrebbe intendere come un piano strutturale arricchito di ulteriori contenuti rispetto a quelli squisitamente urbanistici abbandonando la caratteristica valenza attuativa che fino a questo momento hanno avuto i piani complessi.

Da ciò deriva che il programma di rigenerazione, così concepito, non deve incontrare limiti all'interno delle zone omogenee del piano regio-

(22) Anche la legge regionale Toscana n. 65/2014 prevede l'individuazione delle aree per gli interventi di rigenerazione attraverso l'attività di pianificazione.

(23) F. CANGELLI, *Piani strategici e piani urbanistici*, cit., p. 238.

(24) P. URBANI, *La riforma regionale del PRG: un primo bilancio. Efficacia, contenuto e effetti del piano strutturale. Il piano operativo tra discrezionalità nel provvedere e contenuto minimo della proprietà*, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2007, p. 471 ss.

latore, per tendere al superamento del modello di pianificazione basato sulla rigida zonizzazione del territorio e puntare sulla integrazione fra le funzioni degli ambiti territoriali²⁵.

Gli interventi di rigenerazione urbana, come emerge dalle più recenti normative regionali, si inseriscono pienamente nell'ambito della pianificazione urbanistica, arricchendone i contenuti.

Poiché la rigenerazione urbana parte dai bisogni della collettività e ha come finalità quella del recupero urbanistico e sociale delle aree urbane, il ruolo dei privati è di rilievo fondamentale. Infatti, nella programmazione degli interventi di rigenerazione urbana è previsto che i cittadini possano presentare osservazioni e gli operatori economici proporre interventi di interesse pubblico da eseguire con capitali privati. Il doppio ruolo che possono ricoprire i privati, sia come cittadini sia come operatori economici, potenziali realizzatori di interventi di rigenerazione, è rinvenibile chiaramente in alcune normative regionali. A tal proposito è di sicuro interesse la norma di cui all'art. 17 della legge regionale Emilia-Romagna che prevede che per elevare la qualità dei progetti urbani, i Comuni possono promuovere il ricorso al concorso di progettazione e al concorso di idee con valenza anche interdisciplinare, nonché ai processi di progettazione partecipata per la definizione dei processi di riuso e di rigenerazione urbana. Tali concorsi di architettura possono concorrere alla definizione degli indirizzi strategici e delle prescrizioni del PUG circa gli interventi di riuso e di rigenerazione urbana da realizzare negli ambiti che presentano un particolare valore sotto il profilo paesaggistico, ambientale, architettonico, storico, artistico e testimoniale, ovvero nelle aree caratterizzate da una significativa carenza di tali fattori identitari, dalla mancanza di dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici o da significative criticità ambientali. In tal caso il privato assume il ruolo di codicisore delle politiche strategiche e non solo soggetto potenziale attuatore di tali politiche. Tali concorsi, poi, possono essere espletati anche per l'elaborazione di progetti urbani attuativi degli interventi di riuso e di rigenerazione urbana definiti dal PUG²⁶.

(25) P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico*, cit., p. 185.

(26) Sul ruolo della partecipazione nel nuovo modello di piano si veda E. BOSCOLO, *Nuove*

D'altronde, nessun intervento di rigenerazione del tessuto urbano può concepirsi senza l'apporto fattivo della cittadinanza e i programmi di rigenerazione urbana non possono prescindere da studi sui fabbisogni della collettività che possono essere anche frutto delle proposte della stessa cittadinanza. Sarebbe auspicabile sottoporre sistematicamente le operazioni di rigenerazione urbana a forme di dibattito pubblico.

Al riguardo alcune normative prevedono espressamente che i documenti programmatici siano messi a punto con la partecipazione dei cittadini²⁷.

Da quanto esposto si può dedurre quale sia l'importanza del ruolo positivo del privato a livello di visione strategica delle politiche di governo del territorio, fermo restando il potere del decisore politico, una volta raccolte le istanze e i suggerimenti della cittadinanza, di individuare gli ambiti operativi e le azioni migliori da intraprendere.

Attraverso la partecipazione della cittadinanza si realizza il principio della sussidiarietà orizzontale che è uno dei principi fondamentali per attuare correttamente nuove politiche di governo del territorio. Il ruolo della cittadinanza è di tale importanza che qualunque progetto di rigenerazione sarebbe destinato a fallire se non si fondasse su una sorta di "patto" con i cittadini, che è molto più della semplice "partecipazione" e della condivisione delle scelte, chiamando direttamente in gioco la corresponsabilità dei singoli e delle formazioni sociali.

In questo senso, è stato rilevato che la partecipazione del cittadino assume la dimensione dell'"ascolto" finalizzata a meglio valutare gli effetti economico-sociali che la scelta urbanistica produce sul territorio²⁸.

Se la cittadinanza ha un ruolo determinante nella individuazione dei problemi che causano il degrado del tessuto urbano e tramite le sue proposte alla amministrazione possono essere individuate strategie e azioni concrete per superare le situazioni più problematiche, i priva-

dimensioni della pianificazione comunale, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., p. 173.

(27) Vedi art. 3 legge regionale Puglia n. 21/2008.

(28) P. URBANI, *Urbanistica solidale*, cit., p. 105. L'ente pubblico deve, infatti, ascoltare le voci degli interessi plurimi e differenziati espressi dalla società rappresentata poiché esso non dispone degli elementi di conoscenza sufficienti per assumere le proprie decisioni.

ti assurgono a protagonisti anche della realizzazione degli interventi di rigenerazione urbana, così come lo sono sempre stati nell'ambito della programmazione complessa.

3. La "microrigenerazione": gli interventi di rigenerazione di beni comuni urbani nell'esperienza dei Comuni

Oltre alla dimensione pianificatoria e strategica della rigenerazione urbana, si riscontrano sia a livello centrale che a livello comunale interventi di rigenerazione scollegati da tale ambito.

A livello statale sono stati approvati nel corso degli anni interventi volti alla riqualificazione delle periferie collocati all'interno di normative volte alla crescita economica del Paese²⁹. Tali interventi, però, erano spesso indirizzati alla semplificazione di attività edilizie anziché rivolgersi alla vera rigenerazione delle zone periferiche e degradate. L'approccio di tali normative è stato quello di privilegiare il finanziamento di interventi puntali e spesso eccezionali. Tale ottica non è mutata con l'adozione delle recenti normative a beneficio delle periferie. Si pensi al c.d. "bando periferie" di cui al d.P.C.M. 25 maggio 2016³⁰. Con tale atto, infatti, è stato approvato un bando per il finanziamento straordinario di progetti per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle Città metropolitane, dei Comuni capoluogo di Provincia.

È evidente la assenza di visione strategica e programmatica nell'ambito di tali interventi che sono volti a privilegiare una visione "micro" della rigenerazione. Pur ritenendo che l'approccio strategico sia da preferire,

(29) Si pensi al Piano nazionale per le città introdotto con il decreto sviluppo di cui al d.l. 13 maggio 2011, n. 70 o al decreto c.d. "Sblocca Italia" di cui alla legge 11 novembre 2014, n. 164.

(30) Atto adottato in esecuzione dell'art. 1, comma 974, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016) che ha istituito il Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie finalizzato alla realizzazione di interventi urgenti per la rigenerazione delle aree urbane degradate attraverso la promozione di progetti di miglioramento della qualità del decoro urbano, di manutenzione, riuso e rifunzionalizzazione delle aree pubbliche e delle strutture edilizie esistenti, rivolti all'accrescimento della sicurezza territoriale e della capacità di resilienza urbana, al potenziamento delle prestazioni urbane anche con riferimento alla mobilità sostenibile, allo sviluppo di pratiche, come quelle del terzo settore e del servizio civile, per l'inclusione sociale e per la realizzazione di nuovi modelli di *welfare* metropolitano, anche con riferimento all'adeguamento delle infrastrutture destinate ai servizi sociali e culturali, educativi e didattici, nonché alle attività culturali ed educative promosse da soggetti pubblici e privati.

poiché renderebbe gli interventi di rigenerazione coerenti ed armonici con la pianificazione, non si può disconoscere anche l'utilità di tale approccio puntuale che può configurarsi "integrativo" e complementare rispetto all'approccio strategico e può ricoprire un ruolo fondamentale in assenza di una chiara strategia di rigenerazione.

Un altro modo di declinare la dimensione "micro" della rigenerazione urbana si rinviene nella sempre più frequente regolamentazione comunale della disciplina degli interventi di rigenerazione dei beni urbani³¹. In questi casi, rispetto a quanto appena rilevato con riguardo agli interventi statali, viene in rilievo il ruolo fondamentale della cittadinanza nella predisposizione degli interventi di rigenerazione.

Infatti, gli interventi di rigenerazione urbana sono incentrati su forme «di collaborazione dei cittadini con l'amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani, dando in particolare attuazione agli artt. 118, 114 comma 2 e 117 comma 6 Costituzione»³².

Molti Comuni ormai si sono dotati di regolamenti di rigenerazione di beni comuni urbani sulla falsariga delle prime esperienze in tale senso che hanno avuto tra le capofila il Comune di Bologna con il «Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani» del 2014. Tale disciplina, alla quale si farà riferimento, costituisce l'archetipo per i successivi regolamenti comunali.

Per "spazi pubblici urbani" i regolamenti intendono aree verdi, piazze, strade, marciapiedi e altri spazi pubblici o aperti al pubblico, di proprietà pubblica o assoggettati ad uso pubblico, mentre per "beni pubblici

(31) Su tali aspetti si veda G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2017, p. 42 ss.; G. PIPERATA, *Rigenerare i beni e gli spazi della città: attori, regole e azioni*, cit., p. 28 ss.; F. GIGLIONI, *La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI, *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., p. 209 ss.; F. DI LASCIO, *Spazi urbani e processi di rigenerazione condivisa*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI, *op. ult. cit.*, p. 65 ss. Si veda anche il recente rapporto Labsus 2017 sull'amministrazione condivisa dei beni comuni, in *labsus.org*. Tra i primi regolamenti che disciplinano gli interventi di rigenerazione condivisi sui beni comuni si veda quello adottato dal Comune di Bologna il 15 maggio 2014 avente ad oggetto il «Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani».

(32) Art. 1 del regolamento del Comune di Bologna.

urbani”, beni materiali, immateriali e digitali, che i cittadini e l’Amministrazione, anche attraverso procedure partecipative e deliberative, riconoscono essere funzionali al benessere individuale e collettivo.

Questi spazi e beni possono essere oggetto di interventi di rigenerazione che vengono definiti come «interventi di recupero, trasformazione ed innovazione dei beni comuni, partecipi, tramite metodi di co-progettazione, di processi sociali, economici, tecnologici ed ambientali, ampi e integrati, che complessivamente incidono sul miglioramento della qualità della vita nella città». Si tratta, quindi, di interventi in cui la partecipazione della cittadinanza attiva viene valorizzata e lo strumento principale per la loro esecuzione è individuato nel “patto di collaborazione”. In particolare, il patto di collaborazione è lo strumento con cui Comune e cittadini attivi concordano tutto ciò che è necessario ai fini della realizzazione degli interventi di cura e rigenerazione dei beni comuni e l’oggetto di tale patto può variare a seconda della complessità dell’intervento da realizzare (art. 5 regolamento Comune di Bologna)³³.

Se da un lato i regolamenti sono da apprezzare per la valorizzazione della partecipazione privata alla rigenerazione di spazi pubblici, dall’al-

(33) Il citato art. 5 del regolamento di Bologna individua il possibile contenuto del patto di collaborazione: a) gli obiettivi che la collaborazione persegue e le azioni di cura condivisa; b) la durata della collaborazione, le cause di sospensione o di conclusione anticipata della stessa; c) le modalità di azione, il ruolo ed i reciproci impegni dei soggetti coinvolti, i requisiti ed i limiti di intervento; d) le modalità di fruizione collettiva dei beni comuni urbani oggetto del patto; e) le conseguenze di eventuali danni occorsi a persone o cose in occasione o a causa degli interventi di cura e rigenerazione, la necessità e le caratteristiche delle coperture assicurative e l’assunzione di responsabilità del presente regolamento, nonché le misure utili ad eliminare o ridurre le interferenze con altre attività; f) le garanzie a copertura di eventuali danni arrecati al Comune in conseguenza della mancata, parziale o difforme realizzazione degli interventi concordati; g) le forme di sostegno messe a disposizione dal Comune, modulate in relazione al valore aggiunto che la collaborazione è potenzialmente in grado di generare; h) le misure di pubblicità del patto, le modalità di documentazione delle azioni realizzate, di monitoraggio periodico dell’andamento, di rendicontazione delle risorse utilizzate e di misurazione dei risultati prodotti dalla collaborazione fra cittadini e amministrazione; i) l’affiancamento del personale comunale nei confronti dei cittadini, la vigilanza sull’andamento della collaborazione, la gestione delle controversie che possano insorgere durante la collaborazione stessa e l’irrogazione delle sanzioni per inosservanza del presente regolamento o delle clausole del patto; l) le cause di esclusione di singoli cittadini per inosservanza del presente regolamento o delle clausole del patto, gli assetti conseguenti alla conclusione della collaborazione, quali la titolarità delle opere realizzate, i diritti riservati agli autori delle opere dell’ingegno, la riconsegna dei beni, e ogni altro effetto rilevante; m) le modalità per l’adeguamento e le modifiche degli interventi concordati.

tro questi pongono problemi di inquadramento giuridico dei patti di collaborazione in quanto a prima vista sembrerebbero non avere una sicura base normativa. Da tali difficoltà di inquadramento derivano, quindi, problemi di individuazione del corretto regime giuridico da applicare a tali modelli di collaborazione. Più in particolare, occorre chiarire se tali patti di collaborazione rientrino nella categoria degli accordi *ex art. 11* della legge 241/1990, ovvero se si possano ricondurre a forme contrattuali di partenariato pubblico privato. Secondo parte della dottrina i patti di collaborazione rientrerebbero nella categoria generale degli accordi fra pubblica amministrazione e privati *ex art. 11* della legge 241/1990, in quanto il patto ha a oggetto il perseguimento di interessi pubblici e nella fruizione collettiva degli spazi e dei beni interessati; tale destinazione funzionale non sarebbe nella disponibilità delle parti se non nella fase iniziale di codeterminazione dell'azione condivisa³⁴. Il patto di collaborazione, quindi, concluderebbe un procedimento amministrativo, disciplinato dai regolamenti comunali. Si tratterebbe di un accordo atipico rientrante nella categoria dell'urbanistica consensuale. Sul punto occorre rilevare, però, che la natura pubblicistica di accordo può destare qualche perplessità alla luce della considerazione che i patti di collaborazione disciplinati dai regolamenti comunali hanno un preciso aggancio normativo nel Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 50/2016). Infatti, il Codice disciplina gli istituti dell'intervento in sussidiarietà e del baratto amministrativo che hanno il medesimo oggetto dei patti di collaborazione (artt. 189 e 190)³⁵. Questi istituti, peraltro non del tutto innovativi in quanto già previsti nel nostro ordinamento³⁶, riguardano interventi in aree riservate al verde pubblico urbano, immobili di origine rurale riservati ad attività collettive sociali e culturali di quartiere (art. 189) o interventi di pulizia, manutenzione, abbellimento di aree

(34) F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali*, cit., p. 221.

(35) Per un commento alle norme citate si veda L. PARDI, *Interventi in sussidiarietà orizzontale*, in G.M. ESPOSITO (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, vol. II, 2017, p. 2215; M. RENNA, V.M. SESSA, *Baratto amministrativo*, *ivi*, p. 2226.

(36) Gli interventi in sussidiarietà, infatti, sono previsti dalla legge 14 gennaio 2013, n. 10, Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani, (art. 4, comma 4), mentre il baratto amministrativo è disciplinato dall'art. 24 della legge 11 novembre 2014, n. 164 (c.d. Sblocca Italia).

verdi, piazze, strade compresa la loro valorizzazione mediante iniziative culturali di vario genere, interventi di decoro urbano, recupero e riutilizzo con finalità di interesse generale di aree e beni immobili inutilizzati. E tali interventi, che riguardano certamente beni comuni urbani così come definiti dai regolamenti comunali, devono essere svolti su iniziativa e da parte di cittadini, singoli o associati. I cittadini che eseguono gli interventi sui beni comuni urbani possono avere come contropartita detrazioni fiscali in relazione alle spese sostenute per la realizzazione degli interventi (art. 189), riduzioni o esenzioni di tributi corrispondenti al tipo di attività svolta dal cittadino o dall'associazione (art. 190). Si tratta, quindi, di istituti che contengono tutti gli elementi della fattispecie specificata nei regolamenti comunali e che possiedono una chiara natura negoziale difficilmente assimilabile a quella degli accordi pubblicistici laddove viene in rilievo sempre una manifestazione del potere pubblico, sia pure in forma consensuale e in luogo del provvedimento amministrativo. La stessa norma di cui all'art. 190 conferma tale impostazione affermando che queste fattispecie sono inquadrabili fra i "contratti di partenariato sociale". La circostanza che si tratti di attività negoziale e non pubblicistica implica, inoltre, che le amministrazioni dovranno tener conto della necessità di predisporre adeguate procedure a evidenza pubblica per l'individuazione dei progetti e dei soggetti più idonei per la loro esecuzione.

Il fatto che tali istituti, pur essendo inseriti nell'ambito della disciplina organica e generale del partenariato pubblico-privato, se ne discostano notevolmente, non dovrebbe indurre a sconfessarne la natura negoziale. Il Codice di contratti, infatti, nel disciplinare, per la prima volta, la nuova categoria negoziale del partenariato pubblico-privato, sembra averlo suddiviso in due sottocategorie: quella del partenariato contrattuale "economico" e quella del partenariato contrattuale di carattere "sociale".

Nel primo caso vengono in rilievo contratti in cui lo scopo principale è la gestione economica dell'intervento pubblico da parte di operatori economici; nel secondo caso, invece, la gestione dell'intervento può anche non essere effettuata da operatori economici in ipotesi in cui la controprestazione economica può non avere un rilievo secondario. Si deve, però, osservare che questi due schemi si possono anche integrare

fra loro: si pensi a sponsorizzazioni di interventi pubblici di rigenerazione urbana da parte di cittadini associati anche con operatori economici. È, peraltro, evidente che sia il partenariato economico sia quello sociale, di cui sono espressione i patti di collaborazione, hanno una indiscutibile matrice comune ossia il principio di sussidiarietà orizzontale ex art. 118 Cost.

4. Dalla rigenerazione urbana a quella dei territori

Nell'ottica della rigenerazione, secondo gli obiettivi sopra menzionati si pone anche una recente disposizione normativa che riguarda i piccoli Comuni. Infatti, con la legge 8 ottobre 2017, n. 158 che reca «Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli Comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi Comuni» si è disciplinata quella che potrebbe definirsi la “rigenerazione dei territori”. Con la citata disposizione legislativa la rigenerazione acquista una nuova dimensione: si passa, infatti, da una dimensione urbana a una dimensione più contenuta, ossia quella dei piccoli borghi in cui il fenomeno del degrado coincide in larga parte con quello dello spopolamento. Lo scopo della rigenerazione in questo caso, quindi, è quello di favorire l'insediamento in queste realtà territoriali nonché di incentivarne l'afflusso turistico attraverso misure di miglioramento della qualità dei servizi e della qualità della vita.

Così come la normativa riguardante i contesti urbani, anche nel caso dei piccoli Comuni vi è una caratterizzazione della disciplina volta alla tutela territoriale e ambientale. Infatti, la legge riconosce che l'insediamento nei piccoli Comuni costituisce anche una risorsa a presidio del territorio, soprattutto per le attività di contrasto del dissesto idrogeologico e per le attività di piccola e diffusa manutenzione e tutela dei beni comuni.

Sul tema della rigenerazione dei piccoli Comuni in una prospettiva di sviluppo territoriale si innesta anche quello delle aree interne del nostro Paese, recentemente oggetto di una crescente attenzione sfociata nella predisposizione di una apposita Strategia nazionale (SNAI), ora gestita dal Dipartimento per la coesione territoriale e dalla Agenzia nazionale per la coesione territoriale³⁷.

(37) Il documento SNAI è rinvenibile in www.agenziacoesione.gov.

Le aree interne consistono in luoghi spesso marginalizzati dai processi di urbanizzazione e industrializzazione che hanno caratterizzato lo sviluppo economico del nostro Paese dal primo dopoguerra³⁸. Si tratta di quei luoghi caratterizzati dall'abbandono che costituiscono le "terre d'osso" lontane dalla "polpa" rappresentata dai territori di sviluppo economico e sociale³⁹. Si tratta di quelle aree significativamente distanti dai centri di offerta di servizi essenziali (di istruzione, salute e mobilità), ma nel contempo ricche di importanti risorse ambientali e culturali e fortemente diversificate per natura e a seguito di secolari processi di antropizzazione. Vive in queste aree circa un quarto della popolazione italiana, si tratta, infatti, di una porzione di territorio che supera il sessanta per cento di quello totale e che è organizzata in oltre quattromila Comuni. Una parte rilevante delle aree interne ha subito gradualmente, dal secondo dopoguerra, un processo di marginalizzazione segnato dal calo della popolazione; dalla riduzione dell'occupazione e dell'utilizzo del territorio; dall'offerta locale calante di servizi pubblici e privati; costi sociali per l'intera Nazione, quali il dissesto idrogeologico e il degrado del patrimonio culturale e paesaggistico.

La nuova politica relativa alle aree interne si propone di superare le precedenti logiche dell'assistenzialismo per individuare nuove linee di sviluppo di questi territori a partire dal riassetto istituzionale, al pagamento dei servizi ecosistemici, alla sostenibilità ambientale, allo sviluppo dei servizi essenziali come trasporti, scuole, presidi sanitari. Il punto qualificante della Strategia delle aree interne è proprio quello di essere nazionale e, quindi, quella che si potrebbe definire la rigenerazione territoriale acquista inevitabilmente una dimensione strategica. Se l'impulso viene dall'alto, però, le comunità locali dovranno essere capaci, valorizzando la loro progettualità, di individuare gli interventi più idonei in considerazione delle loro specificità. Tale Strategia utilizza la leva finanziaria e la programmazione dei fondi comunitari disponibili per tutte le Regioni del Paese, combinati con la previsione di apposite risorse a li-

(38) M. MARCHETTI, S. PANUNZI, R. PAZZAGLI (a cura di), *Aree Interne. Per una rinascita dei territori rurali e montani*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2017.

(39) M. ROSSI DORIA, *Dieci anni di politica agraria*, Bari, 1958.

vello nazionale. Attraverso tali mezzi si vuole raggiungere l'obiettivo di migliorare la vita delle persone attraverso crescita e inclusione sociale e rendere le aree interne maggiormente attrattive e competitive implementando uno sviluppo sostenibile del territorio e valorizzando i beni e servizi ambientali.

Le aree di intervento della Strategia per una valorizzazione delle aree interne sono: la tutela del territorio, la valorizzazione delle risorse naturali e culturali e turismo sostenibile, i sistemi agro-alimentari, risparmio energetico e filiere locali di energia rinnovabile, saper fare e artigianato. Ma tali obiettivi non si potranno raggiungere se non si affiancherà ad essi l'adeguamento dei servizi essenziali di salute, istruzione e mobilità⁴⁰. Infatti, la scarsa accessibilità ai servizi di base, oggi considerati in Europa servizi che identificano il diritto di cittadinanza, riduce grandemente il benessere della popolazione locale residente e limita il campo di scelta e di opportunità degli individui – anche dei nuovi potenziali residenti.

Questi problemi sono direttamente collegati al tema dello spopolamento, che ne è al contempo conseguenza e causa, poiché in epoca di contenimento della spesa pubblica, l'offerta di servizi pubblici è spesso modulata sul dato numerico degli utenti di riferimento.

Per il raggiungimento degli obiettivi posti dalla Strategia nazionale sulle aree interne è essenziale lo sviluppo razionale ed efficiente dei servizi nelle aree a c.d. domanda debole. Nella sostanza occorre creare adeguati strumenti per superare l'inevitabile fossato che rende non appetibile l'area interna. L'attenzione delle politiche di sviluppo delle reti di servizi in generale deve essere rivolta non solo alle grandi reti ma anche a quelle che si possono definire le microreti per evitare che la perifericità delle aree interne si tramuti in assoluta marginalità.

Tale tema può essere declinato con riferimento a tutte le categorie di servizi che gli enti pubblici devono assicurare sul territorio: infrastrutture, trasporti, energia, digitalizzazione, servizi socio-sanitari, servizi giudiziari, scuola e offerta di istruzione.

(40) Sul punto si permette di rinviare a L. CORAZZA, R. DIPACE, *La disciplina giuridica delle aree interne. Tra coesione territoriale e sviluppo sostenibile*, in M. MARCHETTI, S. PANUNZI, R. PAZZAGLI (a cura di), *Aree Interne*, cit., p. 81 ss.

La citata legge sui piccoli Comuni rappresenta in questo senso un significativo tassello della Strategia di rigenerazione dei territori. Questa, infatti, tra gli strumenti per raggiungere gli obiettivi citati prevede la creazione di centri multifunzionali per la prestazione di una pluralità di servizi in materia ambientale, sociale, energetica, scolastica, postale, artigianale, turistica, commerciale, di comunicazione e di sicurezza, nonché per lo svolgimento di attività di volontariato e associazionismo culturale. La normativa individua le finalità che dovranno avere i progetti presentati dai Comuni per la valorizzazione dei territori. Tra questi si prevede che i progetti possano favorire il coinvolgimento di soggetti e finanziamenti pubblici e privati; il miglioramento della dotazione infrastrutturale secondo criteri di sostenibilità ambientale; la valorizzazione delle filiere locali della *green economy*; il miglioramento della qualità di vita della popolazione, nonché del tessuto sociale e ambientale del territorio di riferimento; impatto socio-economico degli interventi, con particolare riferimento agli incrementi occupazionali.

Sono, inoltre, previste norme riguardanti specificamente la riqualificazione dei centri storici attraverso interventi integrati pubblici e privati finalizzati alla riqualificazione urbana, nel rispetto delle tipologie costruttive e delle strutture originarie, attraverso gli strumenti a tale fine previsti dalla vigente normativa statale e regionale in materia.

La visione strategica degli interventi di rigenerazione dei piccoli Comuni è assicurata dalla previsione normativa di «Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli Comuni» (art. 3, comma 2) che definisce le modalità per la presentazione dei progetti da parte delle amministrazioni comunali, nonché quelle per la selezione, attraverso bandi pubblici, dei progetti medesimi da parte della Presidenza del Consiglio⁴¹.

(41) Occorre rilevare che i criteri individuati dalla legge per il finanziamento dei progetti sono in alcune parti consonanti con le finalità degli interventi di rigenerazione in quanto tendono al superamento delle situazioni di degrado e al miglioramento della qualità della vita dei cittadini. Si tratta, infatti di: capacità e modalità di coinvolgimento di soggetti e finanziamenti pubblici e privati e di attivazione di un effetto moltiplicatore del finanziamento pubblico attraverso il concorso degli investimenti privati; miglioramento della dotazione infrastrutturale secondo criteri di sostenibilità ambientale e mediante l'applicazione di protocolli internazionali di qualità ambientale; valorizzazione delle filiere locali della *green economy*; miglioramento della qualità di vita della popolazione, nonché del tessuto sociale e ambientale del territorio di riferimento; impatto socio-economico degli interventi, con particolare riferimento agli incrementi occupazionali.

I progetti selezionati usufruiranno dei finanziamenti derivanti dall'istituto Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli Comuni.

Come è possibile rilevare anche nel caso del piano sui piccoli Comuni, così come nel caso della SNAI, la visione strategica a livello centrale funge da stimolo per l'attivazione di iniziative da parte dei piccoli Comuni facenti parte di territori disagiati.

5. Considerazioni conclusive

Dalla analisi dei vari interventi di rigenerazione emerge comunque un tema sullo sfondo di carattere generale che è quello del territorio come risorsa per lo sviluppo delle comunità urbane e di quelle collocate in aree spopolate e interne del nostro Paese.

Occorre, quindi, intendere il territorio come risorsa strategica per lo sviluppo, tanto più preziosa in quanto portatrice di specificità, di qualità e di differenze, tutti valori sempre più apprezzati e ricercati dall'economia e dalla cultura della nostra epoca⁴².

La dimensione locale dello sviluppo del territorio porta a riflettere su un punto che è decisivo anche nella prospettiva della rigenerazione sia delle aree interne sia delle aree urbane ossia quello dei mutamenti dei modelli di sviluppo che devono necessariamente differenziarsi rispetto a quanto è accaduto dal dopoguerra sino a oggi e che si caratterizzano per essere legati essenzialmente alla concentrazione della popolazione in poche aree urbane causando fenomeni di ipertrofica urbanizzazione.

Ciò anche perché l'evoluzione tecnologica, la rete globale, la società della conoscenza stanno rendendo sempre meno indispensabile la stabilizzazione presso i grandi agglomerati urbani agevolando, al contrario, le possibilità di fornire servizi e prestazioni lavorative al di fuori dei tradizionali luoghi di lavoro (sul punto saranno di sicuro rilievo le innovazioni in materia di lavoro "agile" o *smart working*). Nell'economia contemporanea fattori quali la qualità, la flessibilità e l'innovazione acquisteranno un valore sempre più significativo accanto a quelli dei costi

(42) A. CLEMENTI, *Territorio. Una risorsa per lo sviluppo*, in *Treccani.it*, 2010.

che un'impresa deve assumersi. Questo comporta conseguenze sia sugli insediamenti urbani che dovranno ridisegnarsi avendo di mira il tema della qualità sia per i territori fino a questo momento abbandonati che hanno una importante occasione di sviluppo. Il tendenziale primato dei flussi sui luoghi può comportare, quindi, l'emergere di nuove forme di spazialità nella società e nell'economia contemporanee⁴³.

Questo non significa che i luoghi tradizionali della produzione e del consumo stiano necessariamente entrando in crisi, ma certamente accanto a questi luoghi che hanno caratterizzato le rivoluzioni industriali a cavallo del secolo scorso, la prospettiva è quella dell'affiancarsi di una nuova territorialità in corrispondenza con il formarsi di una diversa struttura sociale – la *network society* – che genera legami innovativi di appartenenza immateriale e che al tempo stesso permette di sperimentare un'inusitata condizione di libertà individuale⁴⁴.

Tale profondo mutamento in atto può e, anzi, deve comportare un mutamento delle politiche pubbliche in relazione allo sviluppo urbano e locale. La strada forse non è più quella di redistribuire le poche risorse con l'obiettivo di garantire l'omogeneità delle condizioni, riducendo i divari tra aree forti e aree svantaggiate, le nuove politiche sono volte soprattutto a esaltare le potenzialità specifiche dei territori urbani e locali. Se produttività bloccata e crescente esclusione sociale e l'abbandono di aree sempre più cospicue del nostro territorio sono i punti di debolezza della società italiana, è con la rigenerazione dei centri urbani e, più in generale, dei territori che si riuscirà a costruire una strategia di rilancio dello sviluppo attraverso un insieme coordinato di misure strategiche ed interventi puntuali, anche provenienti dalle comunità locali. Un'ultima osservazione rinvia all'approccio del giurista in tale settore. Lo studio della complessa tematica della rigenerazione dei territori impone al giurista un approccio non più esclusivamente legato alla analisi

(43) A. CLEMENTI, *op. ult. cit.* Del resto, come osserva Enzo Rullani, «il territorio non è sparito per caso: al suo posto l'economia dell'Ottocento ha messo il mercato e quella del Novecento il potere dell'organizzazione fordista. Se stiamo riscoprendo oggi il territorio, è perché mercato e organizzazione non bastano più per governare la complessità con cui abbiamo a che fare» (in *La città infinita*, 2004, p. 92).

(44) Z. BAUMAN, *Liquid modernity*, Cambridge, Polity Press, 2000; M. CASTELLS, *La città delle reti*, Milano, Marsilio, 2003.

e allo studio delle sole funzioni di pianificazione e di programmazione. Di sicuro rilievo è la nozione di “governo del territorio” che, come è noto, ricomprende la nozione di urbanistica e indica tutti gli interventi di programmazione e di pianificazione per organizzare e attrezzare il territorio in funzione dello sviluppo non solo economico ma anche civile di una comunità⁴⁵. Ma, per affrontare il tema territorio come risorsa, al giurista si impone anche di sconfinare in differenti ambiti culturali come quelli delle altre scienze sociali da quelle più familiari come l’economia o le scienze del territorio intese come l’ingegneria e l’architettura, fino a quelle con le quali i giuristi dialogano meno frequentemente, come la geografia, la sociologia, la demografia, le scienze agrarie e l’ecologia. Solo attraverso un approccio multidisciplinare è possibile comprendere appieno in che cosa possa consistere effettivamente il valore aggiunto che la rigenerazione può costituire per lo sviluppo del nostro Paese.

(45) S. AMOROSINO, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Bari, Laterza, 2010, p. 26.

La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio

Gabriele Torelli

Di recente, le leggi regionali hanno dedicato una spiccata attenzione al tema della rigenerazione urbana. Le esigenze di contrasto al degrado delle città, inteso sotto il profilo sia sociale sia economico, non sono certamente nuove, in quanto il nostro ordinamento ha predisposto negli anni diversi strumenti giuridici per assicurare il recupero delle zone depresse. Nondimeno, le leggi di ultima generazione adottano il differente punto di vista per cui le operazioni di rigenerazione devono essere concepite a livello pianificatorio, dunque secondo una visione organica, e non nella prospettiva di interventi estemporanei. Nello specifico, lo studio intende esaminare le norme regionali più significative che si occupano di tali tematiche, confrontando analogie e differenze, al fine di valutare come gli obiettivi della rigenerazione urbana influenzino le attività di pianificazione definite negli strumenti urbanistici comunali.

1. Le recenti leggi regionali di riforma del governo del territorio

Le leggi regionali di ultima generazione sul governo del territorio sono caratterizzate da un minimo comune denominatore: l'attenzione per le vicende della rigenerazione urbana, del riuso dell'esistente e della tutela del consumo di suolo¹, dovuta anche alla necessità di colmare le lacune normative statali².

(1) Per una ricostruzione, in tema di rigenerazione urbana si vedano i recentissimi studi di A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018; E. FONTANARI, G. PIPERATA (a cura di), *Agenda Re-Cycle. Proposte per reinventare la città*, Bologna, Il Mulino, 2017; F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, Bologna, Il Mulino, 2017. Circa il consumo di suolo, W. GASPARRI, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2016, p. 69 ss.; G.F. CARTEI, L. DE LUCIA (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014; G.F. CARTEI, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 6, 2014, p. 1261 ss.; E. BOSCOLO, *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urb. e app.*, 2, 2014, p. 129 ss.; P. OTRANTO, *Regolazione del consumo di suolo e rigenerazione urbana*, in *Giustamm.it*, 2015.

(2) Il d.d.l. statale n. 2383, denominato «Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo

Il tema gode oggi di un rinnovato interesse, ma non è del tutto nuovo. La necessità del recupero del territorio tramite il riuso dell'esistente, ovvero tramite interventi di contrasto al degrado delle città³, era già stata avvertita negli anni passati, considerati i tentativi del legislatore statale di promuovere la riqualificazione del tessuto urbano⁴ per esigenze di vario tipo.

Uno dei primi esempi al riguardo sono i piani di risanamento di cui alla l. 15 gennaio 1885, n. 2892 (c.d. legge Napoli), previsti per fronteggiare esigenze igienico-sanitarie, ed in particolare per contrastare una dilagante epidemia di colera⁵.

Con riguardo al secolo scorso, invece, è opportuno il riferimento alle leggi urbanistiche promulgate tra la fine degli anni '90 ed i primi anni 2000, ed in precedenza tra gli anni '70 e gli anni '80, le quali avevano prestato attenzione alle vicende della riqualificazione urbana⁶. Ne so-

edificato», è tuttora (marzo 2018) in corso di esame in Commissione presso il Senato. Per maggiori informazioni, si rinvia al sito *web* <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddilter/46877.htm>. L'unica normativa statale in vigore che si occupa – seppure in modo parziale – di rigenerazione urbana è la l. 14 gennaio 2013, n. 10.

(3) Sul diritto della collettività alla lotta al degrado urbano tramite gli strumenti del governo del territorio, P.L. PORTALURI, *Le disuguaglianze sostenibili nell'urbanistica*, in AA.VV., *Le disuguaglianze sostenibili nei sistemi autonomistici multilivello*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 71 ss.

(4) Sul tema, si vedano anche le riflessioni di P. STELLA RICHTER, *I sostenitori dell'urbanistica consensuale*, in P. URBANI (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 21 ss.

(5) I piani di risanamento prevedevano la demolizione e ricostruzione di ampie zone urbane, mettendo in discussione il concetto di diritto di proprietà per esigenze sanitarie di prim'ordine. Per un approfondimento, si rinvia a F. ARCADIO, *L'indennità di espropriazione: dalla legge 15 gennaio 1885, n. 2892 (Risanamento della Città di Napoli) all'art. 2 comma 89 della legge 24 dicembre 2007 n. 244 (legge finanziaria 2008) in materia di indennità di espropriazione. Breve commento*, in *L'amministrazione italiana*, 2, 2008, p. 235 ss.

(6) Con riguardo alle leggi urbanistiche degli anni '90, senza pretese di completezza, F. BASSI, *Lo "jus aedificandi" dopo la pianificazione urbanistica*, in *Riv. amm. Rep. it.*, 11, 1989, p. 1665 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1985, p. 386 ss.; R. CHIEPPA, *Gli strumenti di pianificazione urbanistica nella disciplina vigente*, in *Nuova rass.*, 9, 1991, p. 949 ss.; G. MENGOLI, *Sul limite del potere di pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. edil.*, 4, 1984, p. 313 ss.

Circa le leggi urbanistiche degli anni '70 e '80, S. BELLOMIA, *Brevi riflessioni sulla crisi attuale della pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. edil.*, 2, 2013, pt. II, p. 87 ss.; ID., *Evoluzione e tendenze della normativa statale e regionale in materia di pianificazione urbanistica*, *ibidem*, 4, 2003, pt. II, p. 125 ss.; A. CONTIERI, *Le società di trasformazione urbana come strumento di attuazione del principio di concorrenza*, in *Riv. giur. edil.*, 5, 2004, pt. II, p. 187 ss.; E. FOLLIERI, *Ri-*

no derivati diversi piani di intervento, di regola incentrati sul potenziamento delle opere di urbanizzazione, con il concorso di risorse pubbliche e private. Tra questi, si possono brevemente elencare i piani di recupero (l. 5 agosto 1978, n. 457); i programmi integrati di intervento (l. 17 febbraio 1992, n. 179); i programmi di recupero urbano (l. 4 dicembre 1993, n. 493); i programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio, c.d. PRUSST (d.m. 8 ottobre 1998); i contratti di quartiere *ex art. 2*, comma 63, l. 23 dicembre 1996, n. 662. Il filo conduttore tra i programmi elencati, che pure presentavano peculiarità proprie, si rinviene nell'intenzione di rivitalizzare il tessuto urbano tramite operazioni di potenziamento delle infrastrutture, degli insediamenti produttivi e modifica dell'edificato esistente per contrastare il degrado urbano⁷.

Di recente, la tutela del consumo di suolo e la rigenerazione urba-

gidità e elasticità degli strumenti di pianificazione generale, in *Urb. e app.*, 1, 1999, p. 20 ss.; G. PAGLIARI, *Pianificazione urbanistica e proprietà edilizia: il problema dei vincoli urbanistici*, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2009, p. 579 ss.; B. GRAZIOSI, *Principio di salvaguardia e tipicità delle misure interdittive di fronte ai nuovi confini del potere di pianificazione urbanistica*, in *Urb. e app.*, 10, 2013, p. 997 ss.; A. POLICE, *Gli strumenti di perequazione urbanistica: magia evocativa dei nomi, legalità ed effettività*, in *Riv. giur. edil.*, 1, 2004, pt. II, p. 3 ss.; A. SIMONATI, *La partecipazione dei privati alla pianificazione urbanistica: il modello dell'inchiesta e le suggestioni provenienti dai sistemi europei*, in *Riv. giur. urb.*, 1-2, 2012, p. 321 ss.; P. URBANI, *Il tema del contenuto minimo del diritto di proprietà nella pianificazione urbanistica*, in *Giust. Amm.*, 3, 2008, p. 335 ss.

(7) Non è questa la sede per approfondire le diversità tra i diversi piani elencati, che afferiscono comunque al più esteso tema della c.d. programmazione negoziata. Per un approfondimento, si rinvia ai più significativi lavori della dottrina. Si vedano A. CONTIERI, *La programmazione negoziata*, 2000, Napoli, Editoriale Scientifica; M. BREGANZE, *Contratti di quartiere: strumenti utili per il recupero urbano?*, in *Riv. amm. Rep. it.*, 12, 1997, pt. I, p. 1139 ss.; R. DAMONTE, *Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST) di cui al D.M. 8 ottobre 1998*, n. 1169, in *Riv. giur. edil.*, 2, 2001, pt. II, p. 33 ss.; D. DE PRETIS, *Programmi integrati di intervento e buon andamento dell'amministrazione*, in *Le Regioni*, 1993, p. 919 ss.; R. NOBILE, *Programmazione negoziata attuativa di dettaglio e trasformazione del territorio*, in *Riv. not.*, 4, 2004, p. 837 ss.; F. PELLIZZER, L. ZANETTI, *La programmazione negoziata nell'ambito della pianificazione urbanistica e dei lavori pubblici*, in *questa Rivista*, 2, 1999, p. 283 ss.; A. PERRINI, *I programmi integrati di intervento dal modello statale alla disciplina regionale*, in *Riv. giur. urban.*, 2001, p. 449 ss.; C. PINAMONTI, *I piani e i programmi di recupero urbano*, in D. DE PRETIS (a cura di), *La pianificazione urbanistica di attuazione: dal piano particolareggiato ai piani operativi*, Trento, 2002, p. 195 ss.; G. RUBERTO, *Profili urbanistici della programmazione negoziata*, in *Giust. amm.*, 5, 2007, p. 1003 ss.; P. URBANI, *L'edilizia abitativa fra piano e mercato: i programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana*, in *Dem. e dir.*, 1, 2009, p. 89 ss.

na, tra loro strettamente connesse⁸, hanno beneficiato di crescente attenzione per due ragioni principali. La prima coincide con l'acquisita consapevolezza che gli spazi edificabili sono esauribili, mentre la seconda è legata alla crisi economica che, dal 2008, ha causato, tra gli altri, il crollo del settore edilizio.

Oggi, le politiche di rigenerazione urbana si differenziano dalle attività di riqualificazione (e dalle espressioni similari come recupero, riuso, restauro) in quanto sono oggetto stesso della pianificazione urbanistica, con l'obiettivo di predisporre una soluzione ai fenomeni di degrado socio-economico del tessuto urbano. Gli altri interventi, invece, sono sviluppati solamente a scelte pianificatorie compiute⁹. In altre parole, la peculiarità della rigenerazione consiste nella programmazione strategica delle operazioni da sviluppare, da compiersi al momento della definizione dei piani o delle loro varianti¹⁰.

Le leggi regionali che saranno esaminate concepiscono gli strumenti pianificatori in tale direzione.

Per queste ragioni, lo studio intende considerare le modalità in cui i piani urbanistici – così come disciplinati dai diversi modelli normativi – perseguono gli obiettivi della rigenerazione urbana, con particolare riguardo alla tutela del suolo, alle misure premiali ed alla valorizzazione dei centri storici, concentrandosi sulle normative più recenti: l.r. Veneto 6 giugno 2017, n. 14; l.r. Lazio 18 luglio 2017, n. 7; l.r. Toscana 10 novembre 2014, n. 65; l.r. Lombardia 28 novembre 2014, n. 31; l.r. Umbria 21 gennaio 2015, n. 1.

(8) E. BOSCOLO, *La riqualificazione urbana: una lettura giuridica*, in *Urb@nit*, 1, 2017.

(9) R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. edil.*, 5, 2014, pt. II, p. 237 ss.; F. FOLLIERI, *Dal recupero alla rigenerazione: l'evoluzione della disciplina urbanistica delle aree degradate*, in *Giustamm.it*, 4, 2015; F. GASTALDI, *Processi e politiche di rigenerazione urbana delle città europee*, in *Quad. reg.*, 1, 2009, p. 193 ss.; G. GUZZI, *Rigenerazione urbana e valorizzazione dell'esistente*, in *federalismi.it*, 22, 2016, ed in particolare §§ 1 e 2. In termini analoghi anche F. GUALANDI, *Dallo "jus aedificandi" allo "jus restituendi" (inteso come diritto di recuperare, rigenerare e sostituire l'esistente). Riflessioni sulla rigenerazione urbana*, in *Lexitalia*, 4, 2014, § 6; P. OTRANTO, *Regolazione del consumo di suolo e rigenerazione urbana*, cit., § 1.

(10) Sull'opportunità di sviluppare una linea strategica nella rigenerazione all'interno degli strumenti di pianificazione, F. CANGELLI, *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 187 ss. ed in particolare p. 220 ss.

Inoltre, a parte, verrà dedicata qualche riflessione alla l.r. Emilia-Romagna 21 dicembre 2017, n. 24, che sembra delineare una impostazione fortemente innovativa in tema di governo del territorio e, di conseguenza, di politiche di rigenerazione urbana.

In ultimo, è opportuno evidenziare che la connessione tra rigenerazione e strumenti di pianificazione implica l'interessante effetto di imporre al piano urbanistico, al netto dei suoi fisiologici limiti dovuti all'affermazione degli interessi differenziati¹¹, di prestare attenzione a fattori che in passato erano recepiti in modo esclusivamente passivo¹². Il percorso è appena iniziato, ma questa appare la direzione intrapresa.

2. La disciplina della rigenerazione urbana nel piano urbanistico comunale tra condizionamenti gerarchici ed autonomia

Le politiche di rigenerazione e consumo di suolo hanno conferito maggiore importanza al piano comunale, il quale si trova a dover affrontare con rinnovata attenzione profili legati alla tutela di interessi significativi (suolo, ambiente, contrasto al degrado urbano). Al netto degli indirizzi definiti dai piani settoriali, l'attività di pianificazione comunale beneficia, in alcune circostanze, di un maggiore margine di autonomia rispetto al passato.

Dall'indagine, però, tale margine non appare una costante nelle normative regionali, ma si presenta piuttosto come un elemento innovatore che gradualmente sta emergendo in alcuni contesti.

(11) G. SCIULLO, "Interessi differenziati" e procedimento amministrativo, in *Giustamm.it*, 5, 2016; S. AMOROSINO, *La valorizzazione del paesaggio e del patrimonio naturale*, in *Riv. giur. edil.*, 4, 2009, p. 143 ss.; G. PAGLIARI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. giur. edil.*, 3, 2013, pt. II, p. 135 ss.; P. URBANI, *Composizione degli interessi plurimi e differenziati e pianificazione di bacino*, in *Riv. giur. amb.*, 2, 2003, p. 331 ss.

(12) T. BONETTI, *Pianificazione urbanistica e regolazione delle attività commerciali nei centri storici*, in *Riv. giur. urb.*, 3, 2017, p. 386 ss., ed in particolare p. 405; P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Dir. amm.*, 1, 2015, p. 51 ss., ed in particolare p. 71, per cui la funzione urbanistica rivendica la propria matrice pluralistica e con i piani di ultima generazione, frutto della legislazione regionale, si apre una nuova stagione in cui gli Enti locali sono sempre più protagonisti, dovendo considerare nell'attività di pianificazione interessi economici, ambientali, paesaggistici. Il concetto è ribadito a p. 110. In termini analoghi anche E. BOSCOLO, *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, cit., p. 131 ss., secondo cui il piano torna a vivere una stagione di significativa fortuna consentendo di inglobare gli interessi differenziati, seppur eterodeterminati.

Nella l.r. Veneto n. 14 del 2017, le operazioni di rigenerazione e di contenimento del consumo di suolo si sviluppano secondo un modello gerarchico, in cui la Regione vanta ancora un ruolo centrale¹³. L'art. 3 le attribuisce il potere di dettare criteri, indirizzi, metodi e contenuti degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica per programmare, limitare e controllare l'uso del suolo, nonché per promuovere la rigenerazione e riqualificazione degli ambiti di urbanizzazione consolidata. L'impostazione trova conferma nell'art. 4 che, al fine di raggiungere il "consumo di suolo zero" entro il 2050, attribuisce alla Giunta regionale la funzione di individuare la quantità di suolo consumabile anno per anno e di decidere sulla sua ripartizione per ambiti comunali o sovracomunali omogenei.

Non solo. Il medesimo organo detiene un capillare potere di monitoraggio e controllo *ex art. 4, comma 2, lett. e)*.

Lo schema piramidale delineato appare coerente con la struttura della l.r. Veneto n. 11 del 2004 sul governo del territorio, che individua un rapporto tra piani secondo un modello tipicamente gerarchico. Il piano urbanistico comunale, pur andando a tangere interessi dal carattere eterogeneo, compresi quelli sensibili, non sembra vantare una forte autonomia nel percorso di rigenerazione e riqualificazione urbana, risultando anzi influenzato dalle determinazioni del livello territoriale superiore.

Questo indirizzo è confermato anche dalla disciplina degli accordi di programma di cui all'art. 11, l.r. n. 14 del 2017, in cui viene stabilito che i limiti al consumo di suolo possono essere derogati solo per interventi di interesse regionale, previo parere della Regione stessa.

Un'impostazione simile a questa si rinviene nella l.r. Abruzzo n. 24 del 2014. La normativa, incentrata sul contenimento del consumo di suolo e sullo sviluppo territoriale sostenibile, prevede che le politiche pianificatorie strumentali ai predetti obiettivi siano definite a livello regionale, con conseguente adeguamento dei piani comunali.

Nel modello toscano, invece, si nota una maggiore autonomia dei Comuni.

(13) E. BOSCOLO, *La riqualificazione urbana: una lettura giuridica*, cit., p. 7.

L'art. 125, comma 2, l. n. 65 del 2014, affida loro il compito di individuare le aree e gli edifici in cui eseguire gli interventi di rigenerazione urbana, comunque promossi dalla Regione. Tuttavia, quest'ultima, a differenza di quanto si verifica nel caso veneto, non promuove linee di indirizzo per definire gli specifici interventi. Anzi, i Comuni possono provvedere all'individuazione delle aree e degli edifici da recuperare tramite atto da approvarsi con una variante semplificata al vigente strumento di pianificazione urbanistica¹⁴. Il richiamo a tale variante è significativo, perché non prescrive il controllo degli enti di livello superiore; al contrario, la variante "tradizionale" è soggetta all'avvio del relativo procedimento di cui all'art. 17, l. n. 65 del 2014, con il conseguente coinvolgimento degli altri enti pubblici territoriali, al fine di acquisire gli eventuali apporti tecnici.

La l.r. Umbria n. 1 del 2015 detta una disciplina dei programmi di rigenerazione e riqualificazione urbana più vicina al modello toscano che non a quello veneto.

Ai sensi degli artt. 72 ss., gli interventi sono definiti tramite appositi programmi urbanistici, che hanno natura di piano attuativo, la cui adozione ed approvazione spetta al Comune ai sensi dell'art. 56, comma 11, mentre alla Regione sono attribuite specifiche funzioni in merito alla definizione di linee di indirizzo sulle aree e sugli edifici da riqualificare.

La l.r. Lombardia n. 31 del 2014, che riscrive in parte la l.r. n. 12 del 2005 sul governo del territorio¹⁵, sembra delineare un modello ibrido nel rapporto tra Regione e Comune per lo sviluppo delle politiche rigenerative. L'art. 1, comma 3-*bis*, della seconda normativa – così come novellata nel 2014 – attribuisce alla Regione il compito di perseguire gli obiettivi della tutela del suolo e della rigenerazione urbana, da attuarsi in una logica concertata con i vari livelli inferiori di governo. Tuttavia, l'art. 8, comma 2, lett. b-*ter*), individua una stretta connessione tra i limiti al consumo di suolo definiti a livello regionale dal

(14) Art. 125, comma 2, l.r. Toscana n. 65 del 2012.

(15) A fini di chiarezza, saranno considerate le disposizioni di cui alla l.r. n. 12 del 2005 così come modificate dalla l. n. 31 del 2014.

P_{TR} e quelli stabiliti all'interno del documento di piano, che è parte integrante dello strumento urbanistico comunale. Con riguardo alla rigenerazione, invece, il medesimo documento di piano individua gli ambiti territoriali in cui eseguire interventi di rigenerazione *ex art. 8*, comma 2, lett. *e-quinquies*), senza la previsione di specifiche linee di indirizzo da parte del P_{TR}.

Dalla lettura del dato normativo, dunque, la disciplina del contenimento del consumo di suolo appare più influenzata dalle linee di indirizzo regionali di quanto non accada per i profili di stretta rigenerazione, in relazione alla quale il documento di piano attribuisce un maggiore margine di autonomia ai Comuni, considerata anche la sua adozione ed approvazione da parte dallo stesso Comune¹⁶.

Il carattere ibrido del modello lombardo è dovuto, pertanto, alla diversa distribuzione delle competenze pianificatorie inerenti la tutela del suolo e la rigenerazione urbana: nel primo caso, l'influenza regionale è maggiore che nel secondo. Ne emerge uno scollamento nelle competenze decisionali per il raggiungimento dei due obiettivi che, nella logica della materia intesa nel suo complesso, dovrebbero essere strettamente connessi, anche con riferimento al profilo della competenza decisionale. La distorsione non appare una soluzione ideale, in quanto la frammentazione delle competenze potrebbe causare alcune problematiche di coordinamento nello sviluppo delle politiche e nella definizione dei piani.

In conclusione, tentando di individuare un filo conduttore nelle normative esaminate, si nota che i processi di rigenerazione sono definiti tramite piani urbanistici comunali – di regola di natura attuativa – la cui influenza rispetto alle determinazioni regionali appare diversamente graduata. I casi del Veneto e dell'Abruzzo costituiscono un esempio in cui la Regione ha una supremazia piuttosto evidente; nelle altre esperienze, invece, i Comuni, all'atto della stesura dei piani, vantano un apprezzabile margine di manovra nella definizione dei programmi di contrasto al degrado economico-sociale ed al recupero delle aree e del patrimonio edilizio esistente.

(16) Il riferimento normativo è l'art. 13, l.r. Lombardia n. 12 del 2005.

C'è però un aspetto che accomuna tutte le normative considerate. I privati possono presentare programmi di rigenerazione, ma non possono ritenersi co-pianificatori¹⁷, in quanto le aree e gli edifici da rigenerare sono pur sempre individuati da un ente pubblico territoriale¹⁸. La precisazione è significativa in quanto il modello normativo emiliano-romagnolo sembra rivisitare questa impostazione (§ 4).

A questo punto, preme esaminare in modo più puntuale alcuni profili delle politiche di rigenerazione urbana, al fine di valutare, da un lato, come la loro definizione influenza l'adozione dei piani urbanistici e delle relative previsioni; dall'altro, per comprendere gli influssi sulla competenza pianificatoria comunale da parte dei livelli superiori di governo.

3. Profili significativi nelle leggi regionali di ultima generazione: il contenimento del consumo di suolo

Gli interventi di rigenerazione urbana e tutela del consumo di suolo hanno avuto impulso, in alcune occasioni, per ragioni estemporanee, dovute, ad esempio, ad eventi o catastrofi naturali, come il terremoto dell'Emilia-Romagna del 2012¹⁹.

L'art. 12, l.r. Emilia-Romagna 21 dicembre 2012, n. 16, ha definito il c.d. "Piano della ricostruzione", ossia un documento programmatico-operativo la cui funzione consiste nel definire in modo coerente le attività, gli interventi, i progetti ed i programmi della rigenerazione urbana nella prospettiva della riedificazione²⁰. Viene in questo modo modificata la morfologia urbana²¹ tramite l'individuazione di aree di

(17) R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, cit., § 3., in cui l'A. sostiene che anche l'eventuale ricorso a strumenti consensuali (es. accordi di programma) non implica che il privato sia un co-pianificatore.

(18) Le norme di riferimento sono: art. 74 della legge umbra; art. 17 della legge veneta; art. 126 della legge toscana.

(19) Per uno studio sulle politiche della ricostruzione a seguito di calamità naturali, M. DUGATO, *Terremoto, ricostruzione e regole degli appalti*, in corso di pubblicazione su *Munus*; T. BONETTI, *Eventi sismici e processi di ricostruzione tra governo del territorio e patrimonio culturale*, in *Munus*, 2, 2017, p. 229 ss.

(20) Per un approfondimento, R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, cit., § 1.

(21) Il riferimento è al comma 3 dell'art. 12.

smesse e di immobili in disuso, con l'intenzione di limitare la realizzazione di nuovi insediamenti residenziali o produttivi²².

Tuttavia, le politiche di rigenerazione – al di là della drammaticità dei terremoti – non possono dipendere da eventi contingenti: dovrebbero, invece, conseguire ad un ripensamento della pianificazione urbanistica, che inglobi e valorizzi più componenti del territorio (ambientali, paesaggistiche, socio-economiche), in una visione organica e ragionata²³. In altre parole, le strategie integrate di sviluppo urbano²⁴ non possono prescindere da un'attività di pianificazione che presuppone gli interventi di rigenerazione e tutela del suolo²⁵.

Si iscrive in questa prospettiva anche il pensiero di autorevole dottrina, secondo cui il piano di recupero degli spazi urbani, da intendersi come arma di contrasto alle disfunzioni economico-sociali nel contesto territoriale, debba intendersi come strumento generale, non settoriale, avendo ad oggetto gli interventi più vari²⁶.

Il percorso intrapreso dalle norme regionali che si occupano di rigenerazione urbana apre ad una nuova concezione degli strumenti di piano, la cui definizione appare influenzata da alcuni significativi profili.

Un aspetto centrale riguarda la disciplina del contenimento del consumo di suolo che – come già ricordato – non è separata da quella del recupero dell'esistente²⁷. In dottrina, è stata rilevata la criticità del

(22) Art. 12, comma 7.

(23) P. CHIRULLI, *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2015, p. 592 ss.; R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, cit., *passim*, ed in particolare § 3.

(24) E. CARLONI, *Città intelligenti e Agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, 2, 2016, p. 235 ss.; significative anche le riflessioni di F. DI LASCIO, *La regolazione amministrativa degli spazi urbani*, *ibidem*, p. 315 ss., in cui vengono esaminati i rapporti tra il concetto di spazio pubblico e le norme in tema di governo del territorio che identificano tale concetto.

(25) Sembra questo il senso delle riflessioni di P. LOMBARDI, *Il governo del territorio tra politica e amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 196 ss., secondo cui i molteplici interessi in gioco che la scienza urbanistica deve affrontare oggi la pongono innanzi al problema di immettere la valutazione di tali interessi al momento della pianificazione stessa.

(26) In apertura del lavoro, si è segnalato che, nell'ultimo decennio dello scorso secolo, alcuni piani di recupero erano stati definiti per via legislativa. Per una lettura, S. AMOROSINO, *Il piano di recupero nel «sistema» dei piani urbanistici*, in *Riv. giur. edil.*, 1990, pt. II, p. 239 ss., p. 244 ss.

(27) In merito si veda anche quanto dedotto da F. GUZZI, *Rigenerazione urbana e valorizzazione*

mancato coordinamento tra le normative regionali che si occupano della rigenerazione urbana nelle più recenti esperienze²⁸, anche solo per il difetto di una definizione unitaria. Ad esempio, la l.r. Veneto, n. 14 del 2017, identifica il consumo di suolo con l'incremento della superficie naturale e semi-naturale interessata da interventi di impermeabilizzazione²⁹. Una definizione è resa anche dall'art. 2, comma 1, lett. c), l.r. Lombardia n. 31 del 2014, che qualifica il consumo di suolo come la «trasformazione, per la prima volta, di una superficie agricola da parte di uno strumento del governo del territorio, non connessa con l'attività agro-silvo-pastorale». È esclusa dal computo la realizzazione di parchi urbani territoriali, mentre vengono incluse le infrastrutture sovra-comunali. Ancora, il consumo di suolo è definito dall'art. 2, l.r. Abruzzo n. 24 del 2014, come «la riduzione di superficie agricola per effetto di interventi di impermeabilizzazione, urbanizzazione ed edificazione non connessi all'attività agricola». Al contrario, la l.r. Lazio, n. 7 del 2017, non prevede una specifica definizione dell'istituto, pur richiamandolo nelle finalità della disciplina³⁰; stesso rilievo può farsi per la l.r. Umbria, n. 1 del 2015, nonché per la l.r. Toscana, n. 65 del 2014. La recente l.r. Emilia-Romagna, n. 24 del 2017, invece, individua una apposita definizione, che richiama gli interventi di impermeabilizzazione e desigillazione del suolo³¹.

ne dell'esistente, cit., § 1, nota 2.

(28) P. OTRANTO, *Regolazione del consumo di suolo e rigenerazione urbana*, cit., § 6, ed in particolare note 82-84. L'A. prende in considerazione la disciplina normativa delle Regioni Puglia (l.r. n. 26 del 2014), Abruzzo (l.r. n. 24 del 2014) e Lombardia (l.r. n. 31 del 2014). In ognuna delle tre norme, si nota come il consumo di suolo sia legato alla riduzione della superficie agricola. Tuttavia, ciò che cambia sono le deroghe alla regola. Circa la prima, rileva che è considerato consumo di suolo ogni intervento che determini tale riduzione, senza ulteriori specificazioni. Con riguardo alla seconda, si identifica tale definizione con la riduzione di superficie agricola, con l'esclusione della realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria. Infine, nella normativa lombarda, sono esclusi dal consumo di suolo i parchi urbani territoriali, mentre sono incluse le infrastrutture sovracomunali.

(29) Art. 2, comma 1, lett. c).

(30) Art. 1, comma 1, lett. c). Si noti, tuttavia, che l'art. 1, comma 1, lett. f), pur non rendendo una definizione espressa sotto il profilo tecnico, qualifica il suolo come bene comune e risorsa non rinnovabile.

(31) Art. 5, comma 5.

In verità, il legislatore statale ha tentato di delineare una nozione univoca. Il d.d.l. n. 2383 – ad oggi ancora in sede di discussione – individua il consumo di suolo nell'incremento annuale della superficie agricola impermeabilizzata³². Una definizione unica sarebbe apprezzabile, in quanto garantirebbe maggiore omogeneità, benché alcuni non abbiano mancato di sottolineare la poca chiarezza del riferimento al concetto di impermeabilizzazione del predetto d.d.l.³³ non lesinando, più in generale, anche altre critiche al testo per sue carenze intrinseche³⁴. Nel contesto attuale, l'esistenza di definizioni regionali difformi pone delle criticità, su tutte le possibili distonie nello sviluppo degli strumenti di piano. È indicativo il fatto che alcune normative si preoccupino di indicare delle eccezioni al contenimento del consumo di suolo a fronte di specifici interventi strategici, mentre altre non considerino questi profili. Ed ancora, sempre con l'intenzione di evidenziare la disomogeneità tra le normative considerate, si segnala che, in altre circostanze, i limiti al consumo sono pensati solo con riguardo all'ambito agricolo e non a contesti differenti.

In breve, sembra che l'eterogeneità delle disposizioni regionali possa influire sulle modalità della pianificazione, con il non auspicabile effetto di una regolazione distonica, che si rifletterebbe anche sulle modalità di salvaguardia del bene ambientale. Infatti, pur riconoscendo le diversità territoriali dei singoli contesti regionali, non sembra possa negarsi che un regime giuridico uniforme sui limiti al consumo del suolo consentirebbe – perlomeno in linea di principio – di scongiura-

(32) Ai sensi dell'art. 2 comma 1, lett. a), del d.d.l. n. 2383, per consumo di suolo si intende «l'incremento annuale netto della superficie agricola, naturale e seminaturale, soggetta a interventi di impermeabilizzazione».

(33) W. GASPARRI, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, cit., p. 121, segnala che il rinvio a tale espressione potrebbe essere problematico a causa delle diverse modalità di misurazione del grado di permeabilità da parte delle amministrazioni.

(34) W. GASPARRI, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, cit., p. 126 ss., individua tre principali difetti al d.d.l.: in primo luogo, manca la previsione di uno specifico obbligo virtuoso per gli strumenti della pianificazione territoriale; in seconda battuta, sono assenti misure di compensazione ecologica preventiva a fronte di nuovi consumi di suolo; infine, è rimproverato il difetto di misure fiscali idonee a sostenere politiche di limitazione del consumo di suolo.

re una eccessiva forbice tra le varie discipline pianificatorie le quali, altrimenti, autorizzando o meno specifici interventi urbanistico-edilizi, potrebbero determinare dei rilevanti squilibri (anche) economici tra le diverse aree del Paese.

C'è, però, un filo conduttore tra le diverse normative. La definizione dei limiti al consumo di suolo è ancorata ad una logica pianificatoria "tradizionale", con la conseguenza che questi sono definiti all'interno dei piani comunali o sovracomunali, in difetto di qualsiasi concertazione con il privato³⁵.

La specificazione non appare scontata in quanto la normativa dell'Emilia-Romagna sembra proporre un approccio diverso alla questione (§ 4).

3.1. (segue) Le misure premiali: competenze e determinazioni

I piani orientati alla rigenerazione urbana non possono ignorare le misure premiali per il recupero dell'esistente, il cui scopo, da un lato, è limitare le nuove edificazioni e, dall'altro, contrastare il degrado urbano.

In merito, la l.r. Toscana n. 65 del 2014 delinea un sistema piuttosto strutturato.

L'art. 124, comma 1, ammette come misure premiali degli interventi di addizione volumetrica per incentivare il riutilizzo ed il recupero dei soli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale, con il fine di evitare la realizzazione di nuove costruzioni, contenendo il consumo di suolo. I Comuni stabiliscono gli incrementi massimi di superficie utile lorda a titolo di premialità, che sono modulati e possono essere aumentati in base alla realizzazione di un'area ecologicamente attrezzata³⁶, ovvero un contesto territoriale in grado di conciliare la produt-

(35) In merito, per una ricostruzione dei modelli normativi principali, considerati anche nella presente ricerca, W. GASPARRI, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, cit., p. 128 ss., in cui si analizza la distribuzione delle competenze tra i vari livelli territoriali nella definizione delle misure per arginare il consumo di suolo. Oppure, con riferimento alla recente l.r. del Veneto n. 14 del 2017, si veda l'art. 4, che conferma la centralità della programmazione regionale e comunale nella definizione del predetto obiettivo.

(36) Art. 124, comma 3, l.r. Toscana n. 65 del 2014. La norma rinvia alla disciplina delle aree pro-

tività industriale ed artigianale con la prevenzione ambientale e l'ottimizzazione delle risorse strumentali alle predette attività (es. energetiche, logistiche).

Per giungere allo scopo, però, occorre un faticoso lavoro di concertazione tra i diversi livelli territoriali. Infatti, l'art. 26, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, attribuisce alle Regioni la regolamentazione delle aree ecologicamente attrezzate, e la relativa norma di attuazione regionale, ossia l'art. 18, l.r. 10 dicembre 1998, n. 87, prevede a sua volta che le Province definiscano i criteri e le priorità strategiche per l'individuazione delle stesse aree, sulla base degli indirizzi regionali stabiliti nel piano di indirizzo territoriale.

Ne deriva una prima considerazione: le misure premiali previste dalla l.r. Toscana n. 65 del 2014, inerenti gli incrementi di superficie lorda da riconoscere in caso di rivitalizzazione degli insediamenti produttivi, sono sostanzialmente influenzate da scelte adottate a livello di pianificazione sovracomunale.

Il sistema delle premialità è previsto anche dall'art. 127, l. n. 65 del 2014, con riguardo agli specifici interventi di rigenerazione, elencati nell'art. 125³⁷, la cui realizzazione consente di superare le quantità massime ammissibili dell'incremento di superficie, stabilite nei piani operativi. È da notare che, in questa circostanza, le misure premianti non sono frutto di una concertazione tra più livelli di pianificazione, ma sono rimesse alla discrezionalità del Comune, che con riguardo agli interventi di cui all'art. 125 vanta maggiore autonomia nella definizione degli incentivi.

Emerge, dunque, una seconda considerazione. Le misure premiali che incoraggiano gli interventi di rigenerazione non sono soggette ad un controllo sovracomunale, che persiste solamente per gli interventi di recupero e riuso principalmente rivolti a favorire la realizzazione di insediamenti produttivi.

Anche con riguardo alla l.r. Veneto n. 14 del 2017, i profili di premia-

duttive ecologicamente attrezzate di cui all'art. 18, l.r. Toscana 10 dicembre 1998, n. 87.

(37) Tali interventi consistono, ad esempio, nella riorganizzazione del patrimonio edilizio esistente, nella riqualificazione delle aree degradate, nella riorganizzazione delle aree funzionali dismesse.

lità sembrano legati ad una logica pianificatoria comunale (a differenza di quanto osservato nel § 2, per cui gli interventi di rigenerazione sono concepiti su scala regionale).

Nell'ambito della riqualificazione ambientale ed edilizia, l'art. 5 stabilisce che le attività di demolizione di edifici in stato di degrado e gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente, rispondenti a finalità di rigenerazione e contenimento del consumo di suolo, sono agevolati tramite il riconoscimento di alcune premialità (rilascio di crediti edilizi ed attribuzioni di maggiori volumetrie). Questi profili sono definiti all'interno del Piano degli interventi (P.I.), approvato dal Consiglio comunale³⁸, a conferma del fatto che gli strumenti premiali in questo settore sono definiti in tale livello di governo, non in quello sovracomunale.

Stesse riflessioni possono riproporsi per gli interventi di riqualificazione urbana, di cui all'art. 6 della medesima legge.

Pertanto, il legislatore veneto ha preferito allocare al livello comunale le decisioni circa l'attribuzione delle premialità edilizie ad incentivo degli interventi di rigenerazione e recupero degli edifici.

Dal confronto tra i due modelli considerati, la competenza per l'individuazione delle misure premiali della rigenerazione urbana sembrerebbe spettare al Comune ed ai relativi piani attuativi, con l'eccezione degli incentivi in caso di riqualificazione di tessuti produttivi nell'esperienza toscana.

Circa le altre normative regionali, l'art. 2, comma 4, della l.r. Lazio n. 7 del 2017 attribuisce ai Comuni il potere di indicare, all'interno dei programmi di rigenerazione di cui al comma 6, le premialità per il rinnovo del patrimonio edilizio e per la realizzazione di opere pubbliche. Occorre verificare se tali programmi di rigenerazione sono definiti in via esclusiva dal Comune, ovvero prevedono il coinvolgimento dei livelli superiori di governo.

Il comma 6 distingue due ipotesi: se i programmi di rigenerazione urbana sono adottati in variante allo strumento urbanistico generale, si applica la disciplina di cui all'art. 4, l.r. 2 luglio 1987, n. 36; al contra-

(38) Per una ricostruzione del procedimento di definizione del PRC del Comune, si veda l'art. 18, l.r. Veneto, 23 aprile 2004, n. 11.

rio, se tali programmi sono conformi allo strumento urbanistico, si applicano le previsioni di cui all'art. 1 di tale legge.

Nella prima ipotesi, occorre un parere degli uffici tecnici regionali, ragione per cui pare necessaria una concertazione tra i diversi livelli di governo; invece, nel secondo caso, l'art. 1, l.r. n. 36 del 1987, afferma espressamente che i programmi non sono sottoposti ad approvazione regionale.

Riferendo quanto appena detto ai programmi di rigenerazione di cui all'art. 2, comma 4, l.r. n. 7 del 2017, ne deriva quanto segue. Se tali programmi sono coerenti con lo strumento urbanistico generale, le premialità possono essere stabilite dal Comune in modo autonomo; in caso contrario, occorre una supervisione della Regione. L'esperienza laziale, dunque, non rinuncia al coinvolgimento del governo regionale, ma nella sola ipotesi in cui il programma di rigenerazione del Comune sia modificativo del piano comunale. Non si rinvengono, come accade nel caso toscano, delle apposite indicazioni qualora gli interventi di rigenerazione vadano ad incidere in modo diretto sul tessuto imprenditoriale ed artigianale.

Anche la l.r. Lombardia n. 31 del 2014, all'art. 4, rubricato «Misure di incentivazione», prevede alcune agevolazioni per gli interventi di rigenerazione.

Tra questi, si segnalano la priorità per la concessione di finanziamenti regionali (comma 1); la riduzione del contributo di costruzione secondo quanto previsto dal piano delle regole (comma 3); l'attribuzione di diritti edificatori secondo criteri stabiliti dal piano di governo del territorio (comma 9)³⁹. Il rinvio agli strumenti urbanistici generali richiede di esaminarne, seppur brevemente, la relativa disciplina, di cui agli artt. 6 ss., l.r. Lombardia, 11 marzo 2005, n. 12.

Dalla lettura del testo, si evince che tali strumenti sono adottati ed approvati dallo stesso Consiglio comunale. Pertanto, il livello provinciale superiore, pur interpellato nel procedimento di formazione del pia-

(39) Il piano del governo del territorio ed il piano delle regole sono disciplinati dalla l.r. Lombardia, 11 marzo 2005, n. 12. Nello specifico, il primo è composto, oltre che dal secondo, dal documento di piano e dal piano dei servizi. Per una ricostruzione delle relative funzioni, si vedano gli artt. 6 ss. della predetta legge.

no, non vanta una funzione che si traduce in un potere di approvazione⁴⁰. Ciò induce a ritenere che le misure premiali per gli interventi di rigenerazione dovrebbero essere definite in modo precipuo a livello comunale, senza una particolare influenza dei livelli superiori: il che pare in linea con la natura della normativa lombarda, tendente a svalutare il ruolo della pianificazione sovracomunale, considerato che lo strumento urbanistico provinciale è scarsamente precettivo nei confronti di quello comunale⁴¹.

Anche la l.r. Umbria n. 1 del 2015 prevede delle misure premiali per gli interventi di rigenerazione e riqualificazione, considerando che l'art. 74 stabilisce la prioritaria concessione di finanziamenti regionali agli interventi orientati ai predetti obiettivi.

Desta più interesse l'art. 72, il quale ammette, come misure premiali, la concessione di diritti edificatori, stabilendo altresì che il programma urbanistico, redatto dal Consiglio comunale, e tramite il quale viene attuato il PRG, descriva gli interventi di rigenerazione. Vengono così individuate le aree da sottoporre a tali interventi e, come premesso, le misure premiali.

Anche in questa circostanza, l'impressione è che, nella definizione delle premialità, la volontà del Comune sia centrale: da un lato, la definizione del programma urbanistico, cui è rimessa l'individuazione degli incentivi, è attribuita alla competenza del Consiglio comunale; dall'altro, nella definizione del PRG, le decisioni del Comune non sono subordinate in modo netto alla volontà della Provincia o della Regione. Tale piano, pur formato attraverso una procedura concertata tra i livelli di governo territoriale, viene adottato ed approvato dal Consiglio comunale⁴².

In conclusione, tentando di fornire qualche spunto ricostruttivo, sembra che le normative regionali più recenti rimettano la definizione delle premialità perlopiù allo strumento urbanistico comunale.

(40) Il che, invece, accade nel caso delle leggi sul governo del territorio veneta n. 11 del 2004, ovvero laziale n. 38 del 1999.

(41) Così M.A. CABIDDU (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 142.

(42) In merito, si vedano gli artt. 20-30 della legge umbra.

Sotto questo profilo, si nota un graduale abbandono della rigida impostazione gerarchica nel rapporto tra piani, in quanto viene lasciato al Comune un maggiore margine di manovra, che si riflette anche sulla definizione degli incentivi legati agli interventi di rigenerazione urbana.

Fa eccezione a questa ricostruzione la l.r. Abruzzo n. 24 del 2014, in quanto l'art. 4 prevede che le misure di incentivazione per il recupero delle aree urbane dismesse possono consistere in agevolazioni fiscali, stabilite dalla Regione⁴³.

3.2. (segue) Pianificazione e recupero dei centri storici

Il governo del territorio oggi è intimamente legato (anche) alla promozione dello sviluppo economico⁴⁴.

Il sostegno alle attività commerciali, pur a fronte di una crescente liberalizzazione⁴⁵ – oggetto anche di un fervente dibattito costituzionale circa il rapporto delle competenze legislative tra Stato e Regioni⁴⁶

(43) Per una ricostruzione normativa del rapporto tra recupero degli edifici ed agevolazioni fiscali, seppur con riguardo ad una prospettiva principalmente nazionale, M. ROVERSI MONACO, *Il Comune, amministratore del patrimonio edilizio inutilizzato*, in *Riv. giur. edil.*, 5, 2016, pt. II, p. 541 ss.

(44) T. BONETTI, *Il diritto del "governo del territorio" in trasformazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011.

(45) P. AMOVILLI, *Centro storico e disciplina del commercio*, relazione al convegno "I centri storici tra norme e politiche", Gubbio 6-7 giugno 2014. Il lavoro è consultabile all'indirizzo http://www.aedon.mulino.it/atti/2015/centri_storici/amovilli.pdf.

(46) Il riferimento è al d.l. n. 201 del 2011 (c.d. decreto *Salva Italia*), conv. in l. n. 214 del 2012, con cui il Governo Monti ha liberalizzato gli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali, eliminando i vincoli in precedenza previsti. La norma ha trovato in disaccordo le Regioni, le quali sostenevano una invasione, da parte dello Stato, della propria competenza legislativa residuale in materia di commercio. La Corte costituzionale, tuttavia, nella sentenza n. 299 del 2012, si è trovata in disaccordo con questa ricostruzione, dichiarando la legittimità delle disposizioni statali, in virtù della promozione della concorrenza. Anche il giudice amministrativo è stato del medesimo avviso: al riguardo, si veda Cons. Stato, sez. VI, 9 febbraio 2015, n. 630, con nota di L. LORENZONI, *Distanze minime tra edicole fissate con legge regionale e tutela della concorrenza*, in *Giorn. dir. amm.*, 1, 2016, p. 63 ss. Il Giudice delle leggi è stato coerente con il pregresso orientamento nel momento in cui ha dovuto pronunciarsi, in una prospettiva opposta, su leggi regionali di restrizione degli orari del commercio al dettaglio, ovvero che sottoponevano ad autorizzazione l'apertura ed il trasferimento delle sedi di vendita. In entrambe le occasioni, la Corte ha dichiarato l'illegittimità delle disposizioni regionali perché contrastanti con la materia «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva dello Stato. Nella prima cir-

– non può ignorare i precetti del corretto sviluppo del territorio; non può, cioè, definirsi in modo sconnesso da un’attenta pianificazione urbanistica⁴⁷, funzionale alla valorizzazione del contesto socio-economico all’interno delle aree urbane⁴⁸. La stessa Corte costituzionale ha sostenuto che la liberalizzazione delle attività economiche nei centri urbani non può contrastare con gli interessi pubblici essenziali, come l’ordine pubblico e la quiete pubblica⁴⁹.

In particolare, queste considerazioni sono riferibili ai centri storici⁵⁰, considerato il loro valore storico-culturale e le conseguenti potenzialità di sfruttamento economico⁵¹.

costanza, si rinvia a Corte cost. 11 novembre 2016, n. 239; 15 marzo 2013, n. 38; 12 aprile 2013, n. 65; 18 aprile 2014, n. 104; nel secondo caso, Corte cost. 11 giugno 2014, n. 165; Corte cost. 15 maggio 2014, n. 125. Per ulteriori riferimenti bibliografici, si rinvia agli studi di M. DE BENEDETTO, *Le liberalizzazioni e i poteri dell’AGCOM*, in *Giorn. dir. amm.*, 3, 2012, p. 236 ss.; F. D’ANGELO, *Considerazioni in tema di liberalizzazione delle attività produttive e potere amministrativo*, in *Dir. amm.*, 4, 2014, p. 807 ss.; E. PICOZZA, *Liberalizzazione delle attività economiche e tutela dei terzi*, in *Dir. e proc. amm.*, 1, 2013, p. 57 ss.; M. RAMAJOLI, *Le liberalizzazioni: una lettura giuridica*, in *Il dir. econ.*, 3, 2012, p. 507 ss.; L. SALTARI, *Stato e mercato nel decreto “Bersani-bis”*, in *Giorn. dir. amm.*, 8, 2007, p. 809 ss.

(47) P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Dir. amm.*, 1, 2015, p. 51 ss.

(48) T. BONETTI, *Pianificazione urbanistica e regolazione delle attività commerciali nei centri storici*, cit., p. 386 ss., cui si rinvia anche per un’approfondita ricostruzione bibliografica dei più significativi studi sul tema.

(49) Corte cost. n. 299 del 2012.

(50) E. BOSCOLO, *Il piano regolatore comunale (art. 7, L. 17.8.1942, n. 1150)*, in S. BATTINI, L. CASINI, G. VESPERINI, C. VITALE (a cura di), *Codice di edilizia ed urbanistica*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 246; P. CHIRULLI, *e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, cit., p. 112-113 ss.; A. SIMONATI, *La disciplina regionale dei centri storici: caratteri e tendenze*, in *Riv. giur. urb.*, 2, 2015, p. 295 ss.; L. FERRUCCI, *Le potenzialità economiche dei centri storici*, in *Aedon*, 2, 2015; P. AMOVILLI, *Centro storico e disciplina del commercio*, cit. In precedenza, si vedano anche le riflessioni di P. STELLA RICHTER, *La tutela dei centri storici: dall’Urbs alla Civitas*, in *Riv. giur. urb.*, 1997, p. 157 ss.

Con riferimento al rapporto tra pianificazione ed interessi sensibili, a ritroso nel tempo ma pur sempre attuale, si segnala lo studio di V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, p. 441 ss.

(51) A. SAU, *La rivitalizzazione dei centri storici tra disciplina del paesaggio, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale*, in *Le Regioni*, 5-6, 2016, p. 955 ss.; S. FANTINI, *Il centro storico come bene paesaggistico a valenza culturale*, in *Aedon*, 2, 2015; M. SANAPPO, *I centri storici come beni culturali: un percorso difficile*, in *Aedon*, 2, 2001. Meno recenti, ma pur sempre significative, le considerazioni di G. D’ALESSIO, *I centri storici: aspetti giuridici*, Milano, Giuffè, 1983, in particolare p. 147 ss.

Alcune leggi regionali sulla rigenerazione urbana e governo del territorio affrontano il rapporto tra le attività commerciali e le aree in oggetto. Preme esaminare, dunque, le modalità in cui gli strumenti pianificatori favoriscono la valorizzazione dei centri storici ed, al contempo, quali limiti pongono per la loro salvaguardia. Ciò significa valutare come viene affrontato il problema della rigenerazione e, nello specifico, se gli strumenti di piano prestano maggiore attenzione al recupero dell'esistente, ovvero all'incentivo dell'edilizia, al fine di favorire lo sviluppo di attività economiche.

La l.r. Lazio n. 7 del 2017 stabilisce che gli insediamenti storici sono individuati tramite il piano territoriale paesaggistico regionale (PTPR)⁵². La Regione gioca, dunque, un ruolo fondamentale nella loro definizione⁵³. L'art. 3, comma 7, esclude che in tali zone possano essere sviluppati gli interventi di recupero edilizio di cui ai commi precedenti: ristrutturazione edilizia ed urbanistica o demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con il riconoscimento di una superficie lorda aggiuntiva rispetto a quella preesistente, da attuarsi anche tramite mutamento della destinazione d'uso⁵⁴. Simili restrizioni sono previste anche dall'art. 5, con riferimento agli aumenti di volumetria per incentivare gli interventi di miglioramento sismico ed efficientamento energetico.

Ne deriva che l'interesse alla protezione e manutenzione dei centri storici prevale anche sulle finalità di recupero edilizio e prevenzione del rischio sismico, ragion per cui il legislatore laziale ha preferito intraprendere la strada della conservazione degli insediamenti storici piuttosto che incentivarne l'edificabilità.

Non presta attenzione al rapporto tra pianificazione urbanistica e valorizzazione dei centri storici la l.r. Veneto n. 14 del 2017, con la con-

(52) Ciò è desumibile dall'art. 3, comma 7, in cui si legge che le zone da considerare alla stregua di insediamenti urbani storici sono individuati dal PTPR.

(53) Si potrebbe dubitare del fatto che tale espressione individui i centri storici, andando invece ad identificare degli spazi urbani differenti. In realtà, così non sembra, in quanto la vigente legge laziale sul governo del territorio n. 38 del 1999 utilizza le due espressioni come sinonimi. Ciò è desumibile dalla rubrica dell'art. 60 della predetta normativa.

(54) L'art. 6 della legge, rubricato «Interventi diretti», prevede analoghe restrizioni.

sequenza che la relativa disciplina va ricostruita dalle disposizioni di cui alla l. n. 11 del 2004 sul governo del territorio⁵⁵. Peraltro, anche questa normativa risulta parziale, in quanto non rende indicazioni puntuali sul rapporto tra pianificazione urbanistica e valorizzazione dei centri storici, non consentendo dunque un approfondimento del tema.

Una situazione analoga si presenta per la Regione Lombardia. La l. n. 31 del 2014 non delinea una specifica disciplina del rapporto tra tali aree e gli strumenti di piano, né in un'ottica di rigenerazione né in una prospettiva di potenziamento tramite la valorizzazione del patrimonio edilizio esistente.

Simili riflessioni riguardano anche la l.r. Toscana n. 65 del 2014 che, pur interessandosi dei centri storici, non detta una disciplina *ad hoc* per le attività di rigenerazione, riqualificazione, o comunque valorizzazione economica al loro interno. I nuclei storici sono piuttosto considerati nell'ottica della valorizzazione paesaggistica⁵⁶, in linea con quello che è uno dei maggiori vanti della Regione. Ma, al di là di qualche fugace riferimento in questo senso⁵⁷, non si rinviene un complesso organico di norme sulle vicende rigenerative.

Da quanto sinora premesso, si potrebbe dedurre un certo disinteresse del legislatore regionale sulla questione del recupero dei centri storici; questa lettura si rivelerebbe, però, errata, non prestando attenzione ad ulteriori e specifici interventi normativi sul tema⁵⁸, la cui definizione è dovuta alla consapevolezza che tali aree spesso necessitano di politiche di contrasto al degrado urbano⁵⁹.

(55) L'art. 49 di tale legge abroga, infatti, la precedente normativa regionale sui centri storici, l. 31 maggio 1980, n. 80.

(56) Il rinvio è agli artt. 64, comma 3, lett. a), e 66.

(57) Art. 95, comma 2, lett. a), che prevede una tutela e valorizzazione tramite il piano operativo.

(58) Per una ricostruzione delle normative regionali relative alla riqualificazione dei centri storici, A. SAU, *La rivitalizzazione dei centri storici tra disciplina del paesaggio, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale*, cit.

(59) *Ex multis*, A. SAU, *La rivitalizzazione dei centri storici tra disciplina del paesaggio, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale*, cit.; A. SIMONATI, *La disciplina regionale dei centri storici: caratteri e tendenze*, cit.; T. BONETTI, *Pianificazione urbanistica e regolazione*, cit., *passim*;

Ma, a ben vedere, anche alcune delle normative regionali specificamente incentrate sulla rigenerazione e riqualificazione trattano il tema in esame.

Ad esempio, la l.r. Puglia n. 21 del 2008, afferma all'art. 1, comma 2, che i suoi principali ambiti di intervento sono i «contesti urbani periferici [...] ivi compresi i complessi urbani storici interessati dal degrado del patrimonio edilizio e degli spazi pubblici e da disagio sociale». Ed ancora, è opportuno dedicare qualche riflessione alla l.r. Umbria n. 1 del 2015.

Questa non solo prevede all'art. 46 apposite premialità in caso di interventi di recupero nelle aree in esame, ma dedica altresì il Titolo III, Capo II, al rapporto tra centri storici e riqualificazione ambientale, urbana ed edilizia⁶⁰. In particolare, l'art. 61 delinea tra gli obiettivi il recupero e la manutenzione delle aree inedificate e degradate o sottoutilizzate⁶¹, mentre l'art. 63 elenca tra le misure incentivanti le attività economiche. I Comuni hanno un ruolo centrale, in quanto redigono, adottano ed approvano il quadro strategico di valorizzazione del centro storico, che si iscrive nella logica della pianificazione attuativa, senza particolari influenze da parte degli enti territoriali superiori. I piani attuativi, infatti, sono adottati ed approvati dalla Giunta comunale ai sensi dell'art. 56, comma 11.

È da segnalare, inoltre, che all'interno dei centri storici, definiti *ex lege* dall'art. 7, comma 1, lett. r), gli ambiti di rivitalizzazione prioritaria (ARP), ovvero le aree che necessitano degli interventi più urgenti di recupero, sono sempre individuati dal Comune.

Il modello umbro presenta, pertanto, una impostazione che responsa-

F.G. SCOCA, F. D'ORSOGNA, *Centri storici, problema irrisolto*, in G. CAIA, G. GHETTI (a cura di), *La tutela dei centri storici: discipline giuridiche*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 39 ss.; P.L. CERVELLATI, *Centri storici. XXI secolo*, in www.treccani.it/enciclopedia, 2010.

(60) Il Titolo III, Capo II, l.r. n. 1 del 2015 recepisce, infatti, la legge regionale n. 12 del 2008 «Norme per i centri storici».

(61) Per completezza, si ricorda che gli altri obiettivi indicati dall'art. 61 sono: agevolare la permanenza o il reinserimento di famiglie o attività produttive; recupero edilizio ed urbanistico e riqualificazione architettonica del patrimonio edilizio esistente, pubblico e privato; valorizzazione, tutela e fruizione degli edifici di particolare pregio ed interesse artistico, architettonico e monumentale.

bilizza in modo evidente la potestà decisionale di tale ente, in modo distinto da quanto si verifica nel caso laziale per cui, al contrario, le linee di indirizzo regionali nella disciplina degli insediamenti storici urbani sono piuttosto evidenti.

Per concludere, dal confronto tra le diverse normative regionali, emergono un grado di attenzione ed una disciplina eterogenei nel rapporto tra rigenerazione (o riqualificazione) urbana e centri storici, a testimonianza di un diverso approccio pianificatorio nella loro rivitalizzazione e recupero.

4. Rigenerazione e pianificazione nella l.r. Emilia-Romagna 21 dicembre 2017, n. 24

La recente l.r. Emilia-Romagna, 21 dicembre 2017, n. 24, potrebbe definire un vero e proprio “spartiacque” per la disciplina del governo del territorio e, conseguentemente, anche per le vicende della rigenerazione urbana. La riforma, trattando assieme entrambe le tematiche, si presenta organica e complessa, accorpando e coordinando più profili, in modo analogo all’esperienza toscana⁶².

L’analisi della legge, ed il conseguente paragone con i profili sopra esaminati delle altre norme regionali, offre interessanti spunti di riflessione, che ne mostrerebbero il forte carattere innovativo.

All’art. 1 sono evidenziati gli obiettivi perseguiti, tra cui la rigenerazione urbana ed il contenimento del consumo di suolo, al fine di giungere al consumo “zero” entro il 2050. Non manca una definizione dell’istituto, sulla base del combinato disposto degli artt. 1, comma 2, lett a) e 5, comma 5⁶³.

Tuttavia, pur a fronte degli obiettivi premessi, vi sono alcune eccezioni a tale contenimento, sulle quali i detrattori della riforma hanno fatto leva per muovere aspre critiche, denunciando il mal celato intento

(62) G.F. CARTEI, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 6, 2014, p. 1277, ricorda, infatti, che la l.r. Toscana n. 65 del 2014 costituisce una legge di riforma complessiva della disciplina del governo del territorio.

(63) La prima disposizione qualifica il consumo di suolo come bene comune e risorsa non rinnovabile che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici, mentre la seconda ne indica le modalità di calcolo, date dal saldo tra le aree per le quali la pianificazione urbanistica attuativa prevede la trasformazione insediativa al di fuori del territorio urbanizzato.

di rivitalizzare il sistema imprenditoriale edilizio a discapito della buona pianificazione⁶⁴.

La legge prevede due tipi di deroghe ai limiti del consumo di suolo. Il primo riguarda la realizzazione di opere pubbliche e qualificate dalla normativa vigente di interesse pubblico, nonché di insediamenti strategici volti ad aumentare la competitività e l'attrattività del territorio⁶⁵, a condizione che non esistano alternative ragionevoli al riuso ed alla rigenerazione delle aree. Come segnalato dalla giurisprudenza, in tale definizione possono rientrare anche opere private⁶⁶, ragion per cui la costruzione di edifici in deroga ai limiti di suolo occupabili potrebbe agevolare l'edilizia a scopi (anche) lucrativi.

La seconda tipologia di deroghe concerne le operazioni di nuova edificazione per attivare interventi di riuso e rigenerazione a prevalente destinazione residenziale e di edilizia sociale. Viene tollerato, dunque, il superamento dei limiti al consumo di suolo a fronte di esigenze abitative in contesti degradati, ovvero delle fasce deboli della popolazione. Al riguardo, il legislatore non pone la condizione della dimostrazione dell'assenza di ragionevoli alternative, mentre tale dimostrazione è richiesta per legittimare il consumo di suolo con riferimento alla prima tipologie di deroghe (opere pubbliche, di interesse pubblico ed insediamenti strategici).

Uno degli snodi della riforma riguarda l'individuazione del soggetto cui spetta la prova.

Ovviamente, non si può prescindere da un assenso del Comune, ma l'impressione è che, in apposite circostanze, sia centrale la proposta del privato.

Per individuare le ragionevoli alternative, infatti, la valutazione di sostenibilità ambientale dei piani ed i piani attuativi di iniziativa pubblica devono considerare le alternative localizzative che non compor-

(64) I. AGOSTINI (a cura di), *Consumo di luogo*, Bologna, Pendragon, 2017.

(65) Art. 5, comma 2.

(66) TAR Sicilia, Catania, sez. I, 16 giugno 2016, n. 1612; Cons. Stato, sez. V, 5 settembre 2014, n. 4518; Cons. Stato, sez. IV, 21 novembre 2012, n. 5904; TAR Emilia-Romagna, Bologna, sez. I, 12 maggio 2014, n. 504; TAR Sardegna, sez. II, 28 giugno 2010, n. 1691.

tano consumo di suolo⁶⁷. Non solo. Lo stesso adempimento è richiesto anche agli accordi operativi, cui viene demandata la definizione dell'urbanistica di dettaglio e l'attribuzione di diritti edificatori. Tali accordi sono strumenti sostitutivi della pianificazione attuativa, e l'iniziativa per la loro definizione è, di regola, assunta dal privato⁶⁸. Pare, dunque, che sia suo compito motivare l'assenza di ragionevoli alternative nel caso concreto al momento della presentazione dell'accordo, cui pure segue un necessario confronto e controllo da parte del Comune, il quale deve verificare la coerenza delle soluzioni proposte con le scelte strategiche di assetto e sviluppo urbano previste e le invarianze strutturali definite nel piano urbanistico generale (PUG). Le parti, poi, possono concordare delle modifiche nella realizzazione degli interventi proposti.

Pertanto, una prima peculiarità della riforma consiste nel contributo attivo del privato alle deroghe ai limiti del consumo di suolo con riguardo alle opere pubbliche, di interesse pubblico ed agli insediamenti strategici; il che differenzia la normativa in esame da quelle sopra considerate, in cui i vincoli per il contenimento al consumo di suolo e le eventuali deroghe sono rimessi alla tradizionale attività di pianificazione. La scelta dell'Emilia-Romagna è dettata dall'intento di rilanciare l'edilizia, una progettazione di qualità e la promozione di una pianificazione più semplice e veloce, pur andando a detrimento di un controllo pubblicistico pregnante.

Circa le misure premiali, si assiste ad un fenomeno simile, per cui il confronto pubblico-privato diviene la sede per co-definire profili centrali degli strumenti urbanistici. Anche in tal caso, infatti, la loro individuazione viene spesso demandata agli accordi operativi, e dunque alla logica della concertazione.

Se ne rinviene conferma dalla lettura di alcune disposizioni.

Ad esempio, l'art. 8, comma 1, lett. c), prevede che in sede di accordo operativo possano definirsi diritti edificatori e premialità aggiuntive al

(67) I due strumenti, disciplinati rispettivamente dagli artt. 18 e 38, comma 17, sono definiti esclusivamente dagli enti territoriali.

(68) La disciplina degli accordi operativi è individuata dall'art. 38, commi 1-16.

fine di rendere incentivi urbanistici per gli interventi di riuso e rigenerazione urbana; ai sensi della successiva lett. e), gli accordi operativi possono riconoscere ulteriori quote edificatorie a fronte dell'impegno del privato di realizzare costruzioni di edilizia sociale ovvero opere pubbliche con finalità sociali. In tal caso, la legge non specifica l'incidenza che tali costruzioni debbono avere (sotto il profilo volumetrico, economico, progettuale) rispetto al complessivo intervento di rigenerazione o di edilizia sociale. L'oggetto della concertazione tra Comune e privato proponente è perciò piuttosto ampio.

Stesse riflessioni possono proporsi per gli interventi di costruzione e successiva demolizione di cui all'art. 13, in virtù del richiamo del comma 1 al predetto art. 8, comma 1, lett. c) ed e).

Pertanto, la legge in esame attribuisce al Comune la competenza per le definizioni delle premialità, in modo analogo alla maggior parte delle altre disposizioni regionali considerate. La significativa differenza è dovuta, però, al fatto che il privato sembra vantare una capacità di co-determinazione effettiva, che va oltre alla mera partecipazione al procedimento di adozione dei piani.

Ed ancora, la legge dedica qualche specifica disposizione anche al tema della valorizzazione dei centri storici, seppur non con il grado di approfondimento della normativa umbra.

L'art. 32, comma 5, stabilisce che, sulla base dell'individuazione del sistema insediativo storico operata dal piano territoriale paesaggistico regionale (PTPR), il PUG definisce la perimetrazione del centro storico, individuandone le peculiarità, le potenzialità di sviluppo e i fattori di degrado sociale, ambientale ed edilizio. Pare necessario, dunque, un raccordo con le volontà espresse nell'atto regionale. Tuttavia, il comma 5 prosegue demandando al solo PUG le politiche di salvaguardia e riqualificazione del centro storico, da attuarsi tramite la promozione di attività commerciali, artigianali ed esercizi di valore storico e artistico. In questa circostanza, la Regione non pone particolari vincoli. Il dato più significativo della vicenda è, però, quello per cui gli spazi per l'intervento del privato appaiono ridotti.

Di regola, stando alla normativa in esame, gli interventi di rigenerazione sono definiti dal PUG tramite linee strategiche, in modo da fornire indicazioni generali di carattere progettuale e localizzativo per gli

ambiti di particolare rilievo sotto il profilo paesaggistico, storico-artistico, ambientale, ma vengono specificati ed attuati per mezzo di accordi operativi⁶⁹.

Tuttavia, con specifico riguardo ai centri storici, la disciplina delle politiche di valorizzazione, rivitalizzazione e contrasto al degrado pare distinguersi per un maggiore margine di discrezionalità pubblica. Le indicazioni rese nel PUG risultano più dettagliate, e le eventuali proposte del privato tramite la predisposizione di accordi operativi dovrebbero risentire di maggiori vincoli rispetto a quanto si verifica per le altre aree urbane.

Se ne ha una conferma dalla lettura dell'art. 32, comma 6. La norma pone specifici limiti al PUG, per cui: è vietata la modifica dei caratteri della trama viaria ed edilizia e dei manufatti che costituiscono testimonianza storica o culturale; sono escluse rilevanti modificazioni alle destinazioni d'uso, in particolare quelle residenziali, artigianali e commerciali; non sono edificabili le aree e gli spazi rimasti liberi destinati ad usi urbani collettivi.

Ed ancora, il comma 7 legittima il PUG ad individuare le parti del centro storico prive dei caratteri storici, architettonici e culturali, in cui è possibile svolgere gli interventi di rigenerazione di cui all'art. 7, comma 4, lett. a) e b), ovvero interventi di qualificazione edilizia e di ristrutturazione urbanistica. In tali aree, possono svilupparsi interventi in deroga a quanto stabilito nel comma 6. Inoltre, ai sensi del comma 8, compete al PUG individuare gli edifici che presentano particolare interesse storico, architettonico e culturale, specificando le categorie di interventi di recupero ammissibili e gli elementi architettonici da salvare.

In definitiva, l'art. 32, da un lato, pone al PUG alcuni limiti nella definizione delle linee strategiche. Dall'altro, gli attribuisce dei poteri piuttosto incisivi e dettagliati nella disciplina degli interventi rigenerativi nel centro storico. In entrambi i casi, ne deriva un restringimento in termini di contenuto degli accordi operativi, per cui lo spazio di concertazione per il privato nelle operazioni di rigenerazione urbana all'in-

(69) Art. 38, comma 1.

terno dei centri storici appare minore rispetto alle altre aree del territorio urbanizzato.

In deroga alla *ratio* generale della legge, dunque, il legislatore ha scelto di imprimere una pianificazione di stampo più marcatamente pubblicistico in queste aree, ritenendole espressione di valori primari da sottrarre dalla co-pianificazione del privato, adottando un approccio distonico rispetto alla disciplina prevista per gli altri contesti territoriali.

5. *Qualche osservazione conclusiva*

La diversità delle normative regionali in tema di rigenerazione urbana e tutela del consumo di suolo si riflette anche sulla disciplina della pianificazione urbanistica, che affronta tali tematiche con approcci differenti a seconda del contesto territoriale.

Gli strumenti pianificatori delle Regioni che hanno adottato leggi *ad hoc* sulla rigenerazione urbana appaiono più complessi degli strumenti di pianificazione delle Regioni che non hanno ancora avviato questo percorso: se non altro, i primi affrontano più profili legati alla valorizzazione del territorio.

Non solo.

Anche tra gli stessi enti regionali che si sono dotati delle normative sulla rigenerazione urbana, emerge un differente approccio pianificatorio con riguardo sia alle politiche di recupero sia al rapporto con i piani sovracomunali.

In merito alle politiche di recupero, le varie leggi regolano in modo disomogeneo alcuni profili che incidono sulla pianificazione urbana. Basti pensare alle diverse eccezioni ai limiti al consumo di suolo edificabile, in cui talora rientrano le sole aree da destinare ad attività agricola, talora quelle a verde urbano, mentre in altri casi ancora questi profili non sono contemplati.

Analoghe riflessioni possono svilupparsi con riguardo alle misure premiali e, soprattutto, alla valorizzazione dei centri storici.

Circa questi ultimi, dal confronto tra le diverse normative, emerge una forte eterogeneità nel rapporto tra pianificazione e rigenerazione, se non altro perché alcune normative regionali trattano il tema, mentre altre non lo considerano affatto, o solo parzialmente. Nel definire le

politiche di rigenerazione, i piani urbanistici non possono che risultare ancor più distanti da Regione a Regione.

Infine, per quanto concerne il rapporto tra piani urbanistici e piani sovracomunali, si assiste ad un graduale allontanamento dal tradizionale modello gerarchico.

Il percorso, già intrapreso da alcune normative sul governo del territorio, come ad esempio la l.r. Lombardia n. 12 del 2005, appare agevolato dalla promozione delle politiche di rigenerazione, che stanno contribuendo ad allentare il rapporto gerarchico tra gli strumenti urbanistici dei diversi livelli territoriali. Il che implica, pur in un contesto ordinamentale ancora legato per la gran parte delle normative regionali al predetto rapporto, una maggiore propensione per un modello orientato alla sfera delle competenze.

Sotto questo profilo, la l.r. Emilia-Romagna n. 24 del 2017 può rappresentare un vero e proprio sguardo verso il futuro della pianificazione urbanistica, considerata l'accentuazione del ruolo di co-pianificatore del privato.

Con particolare riguardo al tema della rigenerazione urbana, un aspetto sembra, però, evidente.

L'evidente difformità delle normative dovrebbe condurre ad una crescente diversità dei piani nei contesti regionali; tuttavia, considerata la stretta attinenza tra la rigenerazione urbana ed il consumo di suolo con la tutela dell'ambiente e del paesaggio, non sarebbe insensato riflettere sull'opportunità di predisporre un indirizzo unitario di impronta statale, nella prospettiva di individuare un percorso comune.

La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro

Tommaso Bonetti

Il contributo esamina le previsioni della legge regionale Emilia-Romagna 21 dicembre 2017, n. 24; in particolare, muovendo dalla ricostruzione e dall'analisi critica di alcune delle principali innovazioni contenute nel testo, al pari del relativo regime transitorio, l'Autore svolge una serie di riflessioni in ordine ai contorni di una riforma che sembra per certi versi inaugurare una quarta generazione della produzione legislativa di fonte regionale in materia di governo del territorio.

1. La riforma urbanistica in Emilia-Romagna: lo scenario

Che l'urbanistica costituisca un terreno particolarmente fertile per il confronto e, alle volte, lo scontro tra differenti visioni del territorio e della città, oltre che evidentemente anche della società e del relativo assetto economico, è un dato di esperienza, prima ancora che di conoscenza, che ne accompagna il "racconto" fin dall'inizio¹.

È noto, d'altronde, come la questione urbanistica moderna affondi le proprie radici nel crogiuolo delle trasformazioni strutturali indotte dai fenomeni di industrializzazione e inurbamento verificatisi nella

(1) Si cfr. B. SECCHI, *Il racconto urbanistico*, Torino, 1984. Per M.A. BARTOLI, A. PREDIERI, *Piano regolatore*, in *Enc. dir.*, Milano, 1983, XXXIII, p. 654 ss., infatti, avendo «la rivoluzione industriale altera(to) i sistemi di produzione e di comunicazione di cose e di persone, il rapporto tra città e campagna, i contrasti di interesse tra la rendita fondiaria e il capitale industriale, il dilatarsi della domanda di servizi sociali e di partecipazione politica, [...] emerge nitidamente come l'urbanistica [...] non sia materia tecnica, ideologicamente neutra, in quanto destinata a prevedere allineamenti, sistemazioni di facciate, vale a dire la salubrità, la più sicura, comoda e decorosa disposizione del centro urbano. In effetti, la dislocazione degli impianti produttivi, la destinazione dei quartieri periferici, la costruzione delle infrastrutture risultano scelte, aventi un preciso contenuto economico e sociale, che si inquadrano nell'indirizzo promozionale delle moderne forme di produzione, ed al contempo garantiscono dello *status quo* nelle strutture, con valenze di riformismo più o meno cauto».

gran parte dei Paesi europei, ancorché seguendo itinerari non lineari, tra il diciannovesimo e il ventesimo secolo².

Ancora oggi, quindi, non sorprende che di fronte anche alla mera prospettiva di interventi normativi più o meno rilevanti, tanto a livello statale quanto in sede regionale, si levino voci più o meno discordanti. Il che, a bene vedere, potrebbe anche essere derubricato a tratto tutto sommato fisiologico, segnatamente nell'alveo di un regime democratico, se non fosse che qui la discussione circa le corrispondenti opzioni legislative, ma lo stesso vale a maggior ragione per quelle amministrative, si accende spesso a tal punto da raggiungere punte di particolare conflittualità.

E per quanto si fatichi talvolta a non riconoscere nell'avversione a qualsivoglia modificazione dell'assetto esistente quasi un riflesso pavloviano che rimanda alle ricordate origini del discorso urbanistico, resta il fatto che in pochi altri settori dell'*agere* pubblico si registrano così forti contrapposizioni tra le diverse *Weltanschauungen*.

Tutto ciò, per la verità, dipende anche dalla circostanza per cui, come ha correttamente iniziato da qualche tempo a sottolineare lo stesso giudice amministrativo, «il potere di pianificazione urbanistica» non è preordinato solo alla soddisfazione dell'interesse pubblico «all'ordinato sviluppo edilizio del territorio in considerazione delle diverse tipologie di edificazione distinte per finalità», essendo invece «funzionalmente rivolto alla realizzazione temperata di una pluralità di interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti»³.

(2) «Come disciplina autonoma, l'urbanistica è nata dal secolo scorso quale risposta (e difesa) ai problemi suscitati nell'esistenza e nella cultura urbana dal progressivo affermarsi dell'industrializzazione e dal rapido incremento della popolazione e del traffico (specialmente, nel nostro secolo, del traffico motorizzato). Solo retrospettivamente e per analogia, perciò, si chiamano urbanistici i modi di strutturazione, organizzazione, configurazione dello spazio urbano nel passato, siano essi spontanei o diretti da norme giuridiche o da iniziative di governo o da teorie e principi formulati da politici, filosofi, architetti»: G. ASTENGO, *Urbanistica*, in *Enc. Un. dell'Arte*, Venezia, 1966, XIV, *ad vocem*. Si legga anche L. BENEVOLO, *Le origini dell'urbanistica*, Bari, 1971.

(3) Così, tra gli ultimi arresti in argomento, Cons. Stato, sez. IV, 25 maggio 2016, n. 2221; si cfr., tra le altre, anche Id., sez. IV, 19 aprile 2017, n. 1829; Id., IV, 8 gennaio 2016, n. 35; Id., sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710.

Le scelte relative ad un determinato assetto territoriale, cioè, non sono mai neutre, in sé e per sé considerate, rispondendo – più in generale – al modello di sviluppo che la comunità di riferimento e, per essa, l'ente pubblico titolare dei corrispondenti poteri di governo del territorio, a partire da quelli di ordine pianificatorio, intende imprimere all'ambito spaziale che assume di volta in volta rilievo come oggetto da regolare⁴.

È, questo, un carattere immanente delle determinazioni pianificatorie, ma che finisce inevitabilmente per riflettersi, a monte, anche sulle discipline normative attraverso cui il legislatore, statale e soprattutto regionale, declina, predeterminandole, le forme e le modalità di esercizio dei poteri *in subiecta materia*.

Non fa eccezione a quanto si è osservato il dibattito che ha contraddistinto l'iter di approvazione della legge regionale Emilia-Romagna 21 dicembre 2017, n. 24.

Si tratta, d'altra parte, di una disciplina normativa di particolare rilievo per almeno due ordini di ragioni: in primo luogo, per l'entità qualitativa e quantitativa dell'intervento, con cui – tra l'altro – si abroga la previgente legge regionale 14 marzo 2000, n. 20⁵; in secondo luogo, poi, anche in quanto l'Emilia-Romagna è una delle Regioni che da tempo si segnala per l'attenzione dedicata alla regolazione in materia di governo del territorio, al punto che, come si dirà, il nuovo assetto normativo sembra per certi versi inaugurare una quarta generazione della produzione legislativa di fonte regionale in questo ambito materiale⁶.

Come anticipato, però, anche tale disciplina è stata oggetto di critiche

(4) Sul punto, sia consentito il rinvio a T. BONETTI, *Il diritto del "governo del territorio" in trasformazione. Assetti territoriali e sviluppo economico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, *passim*.

(5) La legge regionale n. 24/2017, portante *Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio*, è stata approvata il 19 dicembre 2017 dall'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna ed è entrata in vigore il 1° gennaio 2018.

(6) In generale, sull'evoluzione della normazione regionale in materia, si v. M. D'ANGELOSANTE, *Governo del territorio e urbanistica*, in L. VANDELLI, F. BASSANINI (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 171 ss.; in precedenza, si v. anche D. DE PRETIS, E. STEFANI, *La legislazione regionale in materia di governo del territorio dopo la riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, 2005, p. 811 ss.

serrate, non sfuggendo così alla sorte abituale che caratterizza le riforme urbanistiche o anche solo presunte tali⁷.

Se così è, prima di soffermarsi sui profili più innovativi del testo e, per questa via, svolgere alcune considerazioni circa il corrispondente regime transitorio e le prospettive che si dischiudono nell'ordinamento regionale per le amministrazioni pubbliche e gli operatori privati che saranno chiamati ad applicarne i contenuti precettivi nei prossimi anni, vale la pena riservarsi sin d'ora lo spazio per una breve riflessione.

Per quanto ogni valutazione circa la bontà di un determinato impianto normativo in materia urbanistica risenta inevitabilmente di quanto si è evidenziato in precedenza, va da sé come non si possa non riconoscere al legislatore regionale, in questo frangente, di aver quanto meno tentato di delineare un assetto regolatorio funzionale ad affrontare le complesse sfide rappresentate da uno scenario in cui le parole d'ordine sono ormai divenute, tra le altre, quelle di pianificazione senza espansione, rigenerazione urbana e riduzione del consumo di suolo.

Si può, in altri termini, ovviamente criticare questa o quella singola scelta compiuta, così come si farà nel prosieguo in riferimento a taluni aspetti, al pari del complesso normativo nella relativa interezza; ancora, è senz'altro pienamente legittimo denunciarne l'insufficienza rispetto alla portata delle sfide evocate, così come dolersi per l'assenza di questo o quello specifico dispositivo.

Ciò che, invece, appare a chi scrive quanto meno discutibile, finanche sul piano metodologico, è pretendere di leggere il recente intervento normativo con gli occhi del passato e, in particolare, con la lente di una stagione espansiva delle trasformazioni territoriali che la realtà si è incaricata di superare⁸.

Complici le torsioni del ciclo economico e la ridefinizione dei valori immobiliari, unitamente alla rivoluzione tecnologica e al conseguente

(7) Tra le posizioni critiche, nell'ambito della letteratura urbanistica, si cfr. ad esempio i contributi raccolti in I. AGOSTINI (a cura di), *Consumo di luogo. Neoliberalismo nel disegno di legge urbanistica dell'Emilia-Romagna*, Bologna, Pendragon, 2017.

(8) Una realtà, tra l'altro, contraddistinta anche dai profondi mutamenti che hanno investito le stesse autonomie territoriali, ovvero i principali attori del governo del territorio, come emerge puntualmente dai contributi raccolti in L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Rimini, Maggioli, 2017.

cambiamento degli stili di vita, infatti, l'attuale fase storica si caratterizza per una pressione minore rispetto alle pretese di modificazione del territorio in senso accrescitivo⁹.

Tutto ciò, però, pone fatalmente *nuove* domande e *altri* problemi, a partire dall'annosa questione relativa alla definizione di istituti e strumenti idonei ad agire sul patrimonio edilizio esistente; domande e problemi a cui l'ordinamento regionale prova realisticamente a rispondere, tentando di prefigurare condizioni normative di base coerenti con lo scenario di riferimento¹⁰.

Si potranno, e per certi versi dovranno, valutare quindi l'adeguatezza e la fungibilità dei contenuti del testo rispetto alle finalità sistemiche da perseguire; non si potrà, all'inverso, prescindere dal quadro fenomenico dato e, per ciò solo, non riconoscere al legislatore regionale di essersi per lo meno sforzato di iscrivere l'opzione normativa in esame nell'alveo delle più generali direttrici ordinamentali a cui si è fatto cenno¹¹.

(9) Il tutto, peraltro, in un contesto ulteriormente segnato nei contesti urbani dalla progressiva costruzione delle *smart cities*, su cui si rimanda ai contributi pubblicati nel fascicolo monografico *Smart cities e comunità intelligenti*, in *questa Rivista*, 4, 2015; si v. anche E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, 2, 2016, p. 235 ss.

(10) Tale consapevolezza circa lo stato del contesto fenomenico entro cui ricondurre l'allora solo prospettata azione di riforma normativa, d'altra parte, emerge chiaramente dalla lettura della relazione illustrativa del progetto di legge regionale ove, oltre a riportarsi alcuni dati particolarmente interessanti, si afferma che «attualmente la Regione Emilia-Romagna ha raggiunto un tasso di suolo "consumato" record, pari circa al 10% del proprio territorio. Ancor più forse del dato quantitativo in sé, merita di essere osservata la progressione della sua crescita. Se negli anni '50 la percentuale di suolo consumato era inferiore al 3%, nel 1976 il valore era cresciuto di 2 punti percentuali, attestandosi al 4,8%. Nei rilievi successivi, svolti dalla Regione Emilia-Romagna, si ha una crescente progressione del dato che nel 2003 arriva allo 8,6% e cinque anni dopo al 9,3%. Tale *trend* viene poi confermato dalle previsioni degli strumenti di piano (Psc e Prg) vigenti, che consentirebbero di trasformare in usi urbani altri 257,55 Km². Significa cioè che nel pieno della crisi vigono previsioni urbanistiche che, se attuate, porterebbero ad avere una percentuale di consumo di suolo vicina al 11,5% dell'intero territorio regionale. Una quantità di previsioni che appare oggi del tutto inattuale per il mercato edilizio, caratterizzato per una gran parte di invenduto, oltreché rappresentare uno scenario decisamente peggiorativo dell'ambiente e del territorio e non più in linea con gli orientamenti dello sviluppo. Non è solo il traguardo fissato dall'Unione europea di arrivare al consumo netto di suolo zero nel 2050, che impone oggi di disporre di politiche più attente nel considerare il suolo una risorsa limitata, è anche la necessità di provvedere a tutelare il territorio rurale (anche al fine di sostenere le attività agricole) e di iniziare ad occuparsi con decisione del grande patrimonio edilizio esistente da riqualificare».

(11) Del resto, come ci ha insegnato G. CAPOGRASSI, *Il problema della scienza del diritto*, ed. riv. a

2. *Le principali innovazioni tra luci e ombre: i nuovi paradigmi pianificatori*

Pur nella difficoltà di condensare in poche pagine la rappresentazione dei molteplici contenuti di un *corpus* normativo così articolato, si possono ugualmente provare a identificare alcune delle relative linee portanti, nella prospettiva di individuare i tratti più significativi dell'intervento e, al contempo, taluni profili di potenziale criticità. Con l'avvertenza che ci si soffermerà in particolare sulle forme urbanistiche di governo del territorio, sempre paradigmatiche delle trasformazioni in atto, sono almeno quattro gli aspetti che meritano di essere evidenziati¹².

Il primo – anche perché certamente più visibile – si riferisce al superamento del modello di pianificazione urbanistica comunale incentrato sull'archetipo strutturale/operativo; sulla falsariga di molti altri ordinamenti regionali, infatti, la previgente legge regionale n. 20/2000 ave-

cura di P. PIOVANI, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 9-10, «la legge non è più un puro dover essere, una mera norma, o peggio una volizione generale, una volizione di classi di azioni: questo concetto è risultato primo di significato e di valore, sterile e inadeguato a cogliere l'essenza del diritto, ma la legge è tale in quanto si inserisce in quella realtà da cui nasce e a cui tende, si rifonde con la realtà che è sua e ridiventa un momento di quel processo da cui è nata e che esprime».

(12) Ulteriori innovazioni, infatti, sono senz'altro rappresentate, tra le altre, dalla profonda revisione dei modelli di pianificazione territoriale ai sensi degli articoli 40 e 42 della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017, ovvero del piano territoriale regionale e del piano territoriale di area vasta, quest'ultimo rimesso alle Province, oltre che dalla puntuale declinazione dei contorni del piano territoriale metropolitano (articolo 41), dalla semplificazione dei procedimenti di pianificazione e soprattutto delle relazioni tra i diversi livelli di governo nonché – ancora – dall'introduzione di misure organizzative di indiscutibile rilievo, a partire dalle previsioni relative all'ufficio di piano e soprattutto dall'introduzione della figura del garante della comunicazione e della partecipazione, analogamente ad esperienze già maturate in altri ordinamenti regionali (articoli 55 e 56), come ad esempio quello toscano (si cfr. gli articoli 36 e seguenti della legge regionale Toscana 10 novembre 2014, n. 65 s.m.i.). In generale, sulle trasformazioni indotte dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, si legga C. TUBERTINI, *L'attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, 1, 2016, p. 99 ss.; sulle Città metropolitane, si v. Id., *La Città metropolitana in un sistema di autonomie responsabili: situazione attuale e prospettive*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Roma, Luiss University Press, 2017, p. 233 ss.; sulle Province, G. GARDINI, *Le Province dopo il referendum costituzionale: gli scenari possibili*, *ivi*, p. 197 ss.; sulle forme partecipative declinate a livello regionale in riferimento all'esercizio delle funzioni di governo del territorio, invece, si v. A. SIMONATI, *La partecipazione dei privati al governo del territorio nella legislazione regionale: fra tradizione e sperimentazione, per una nuova urbanistica reticolare*, in *Riv. giur. edil.*, 3, 2016, p. 267 ss.; si cfr. però anche C. CUDIA, *La partecipazione ai procedimenti di pianificazione tra chiunque e interessato*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2008, p. 263 ss.

va «destrutturato» il piano regolatore in tre strumenti: il piano strutturale comunale, il piano operativo comunale e il regolamento urbanistico ed edilizio¹³.

Tale impianto pianificatorio viene ora completamente ripensato, più che semplicemente ridefinito, attraverso l'introduzione di un unico strumento denominato piano urbanistico generale, chiamato «a delimitare le invarianze strutturali e le scelte strategiche di assetto e sviluppo urbano»¹⁴.

Le ragioni all'origine della scelta sono molte e, tra queste, vi è senz'altro il proposito di semplificare e accelerare i percorsi pianificatori; al contempo, però, in una opzione così radicale sembra potersi cogliere qualcosa di più profondo¹⁵.

Dall'esame del dato normativo, in particolare, traspare nitidamente l'idea per cui a dover esser rimeditata non è tanto l'articolazione del piano in uno o più strumenti, quanto piuttosto il ruolo e la forma stessa del piano, i relativi contenuti al pari dei corrispondenti profili conoscitivi ed effettuali.

Non si assiste, in altri termini, ad una sorta di un ritorno al passato, ovvero alla lunga e tormentata stagione del piano regolatore generale, bensì alla consapevole sperimentazione di un modello in cui il piano comunale dovrebbe divenire «il luogo di sintesi e confronto delle politiche urbane»¹⁶; il luogo, cioè, in cui si definiscono, facendo leva in par-

(13) Si cfr. gli articoli 28 e seguenti della legge regionale Emilia-Romagna n. 20/2000 s.m.i. Per un quadro complessivo circa le scelte compiute nei diversi ordinamenti regionali che hanno nel corso del tempo optato per tale modello pianificatorio si rimanda a T. BONETTI, A. SAU, *Regioni e politiche di governo del territorio*, in *Le Regioni*, 4, 2014, p. 589 ss. L'espressione «destrutturazione del modello piano-regolatore», invece, si deve a P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 144 ss.

(14) Così l'art. 31 della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017.

(15) Per quanto riguarda le misure di semplificazione, si cfr. innanzitutto gli articoli 48 e seguenti della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017, relativamente, in particolare, ai contenuti degli strumenti pianificatori. Si v., però, anche il disposto dell'articolo 22, comma 6, della legge regionale cit. in ordine all'alleggerimento, segnatamente per i Comuni, della fase di costruzione dei quadri conoscitivi.

(16) Così si esprime la relazione illustrativa del progetto di legge regionale. In generale, relativamente alla figura del piano regolatore generale, si rimanda a E. BOSCOLO, *Il piano regolatore comunale*, in S. BATTINI, L. CASINI, G. VESPERINI, C. VITALE (a cura di), *Codice di Edilizia e Urbanistica*, Torino, Utet, 2013, p. 188 ss.

ticolare sulle risultanze del quadro conoscitivo, le strategie di assetto e sviluppo della città e del territorio¹⁷.

Per raggiungere questo ambizioso obiettivo, in linea con le finalità sistemiche volte al contenimento del consumo di suolo, lo schema pianificatorio subisce così un'intima metamorfosi.

Innanzitutto, infatti, il nuovo piano non appare più come un dispositivo funzionale essenzialmente a regolare l'espansione, ma come uno strumento dalla natura multidimensionale, nell'alveo del quale dovrebbero convivere almeno due *anime*: in primo luogo, quella relativa alla disciplina del territorio urbanizzato, compresi i centri storici, specialmente al fine di promuovere l'attivazione di processi rigenerativi, di cui si predica esplicitamente la valenza prioritaria¹⁸; in secondo luogo, quella concernente il regime dettato per le nuove urbanizzazioni, esterne al perimetro del territorio urbanizzato, di cui si sussume – per converso – la portata sussidiaria rispetto agli interventi sul tessuto esistente.

A fronte del riconoscimento della natura multidimensionale delle opzioni pianificatorie, pur secondo un'articolazione scalare che impone di volgere lo sguardo primariamente al sistema insediativo esistente, di conseguenza, al piano urbanistico generale si richiede non solo di distinguere tra trasformazioni *semplici*, ovvero quelle attuabili in via diretta, e *complesse*, realizzabili in particolare attraverso la figura degli accordi operativi, quanto soprattutto di prefigurare obiettivi e condizioni da rispettare all'atto della declinazione negoziata delle successive attività di trasformazione; obiettivi e condizioni che, traducendosi in altrettanti parametri funzionali all'innalzamento complessivo della qualità del

(17) Anche di recente, del resto, P. STELLA RICHTER, *La fine del piano e del suo mito*, in *Riv. giur. urb.*, 3, 2017, p. 432 ss., il piano generale dovrebbe limitarsi «alla fissazione di un minimo di invarianti, cioè alle sole previsioni che possano avere efficacia a tempo indeterminato, e agire mediante singoli progetti volta a volta elaborati in funzione dei problemi che nel tempo si presentano come attuali»; così facendo, infatti, «il passaggio dal piano al progetto assegna ai due istituti i giusti compiti relativi e precisamente: al piano il compito non più di indicare soluzioni specifiche, ma di limitarsi a una ripartizione di larga massima delle possibili destinazioni, e al progetto il compito di stabilire le scelte concrete e la loro modalità di attuazione».

(18) L'articolo 33, comma 1, della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017, infatti, statuisce espressamente che «oggetto principale del piano urbanistico generale è la disciplina dell'assetto fisico e funzionale del sistema insediativo esistente, di cui analizza e valuta le caratteristiche urbanistiche ed edilizie, ambientali e storico-culturali, allo scopo di individuare e regolamentare gli interventi idonei al riuso e alla rigenerazione del territorio urbanizzato».

contesto urbano, oltre che dei livelli di sostenibilità ambientale e sociale, dovrebbero riflettere l'idea di città assunta quale riferimento dal soggetto pianificatore¹⁹.

Da qui, in particolare, derivano, e si giustificano, due ulteriori tratti distintivi del nuovo piano urbanistico generale: da un lato, la valenza ideogrammatica, a cui fa da *pendant* la natura non conformativa di talune delle relative previsioni; dall'altro lato, il rilievo preponderante riconosciuto alla *qualità* dello specifico progetto di trasformazione, a cui corrisponde simmetricamente una certa flessibilità delle determinazioni pianificatorie generali.

Quanto al primo, il dettato normativo è piuttosto netto nel prescrivere che «la cartografia relativa ai contenuti strategici» dei piani urbanistici, oltre che di quelli territoriali, «deve avere carattere ideogrammatico»; un carattere che, in concreto, va inteso nel senso per cui «la puntuale delimitazione dei relativi perimetri è di competenza esclusiva degli accordi operativi e dei piani attuativi di iniziativa pubblica»²⁰.

Non solo: prescindendo da quanto previsto con riguardo agli interventi di rigenerazione urbana attuabili direttamente, come anticipato, ai piani urbanistici e territoriali è espressamente fatto divieto di attribuire «potestà edificatoria alle aree libere» o comunque di conferire «alle stesse potenzialità edificatorie o aspettative giuridicamente tutelate di analogo contenuto»²¹.

(19) Particolarmente eloquente in questo senso è, ancora, la relazione illustrativa nella quale si afferma testualmente come «si tratta non solo di superare lo *zoning* e la conformazione dei diritti edificatori, aspetti che erano già stati affrontati con la legge regionale n. 20/2000, ma di comprendere come il piano urbanistico possa continuare ad esercitare il proprio ruolo guida nei confronti di processi di crescita e trasformazione urbana che saranno sempre meno prefigurabili in maniera dettagliata a priori. Il piano quindi deve trovare una corretta forma con cui gli obiettivi e i valori, che prefigurano le aspettative collettive, siano in grado di confrontarsi e regolare i processi di trasformazione secondo un disegno non solo accettabile ma funzionale al perseguimento dell'interesse collettivo. Se si vuole quindi mantenere e recuperare un fondamentale e necessario ruolo del piano, questo deve farsi portatore in maniera chiara di nuove "invarianti" che esprimano gli obiettivi, il "disegno" della "città pubblica", gli assetti futuri desiderati, i criteri e le condizioni per orientare le trasformazioni entro certi gradi di flessibilità». Sull'evoluzione verso un «sistema multiscale integrato, entro cui il piano urbanistico comunale diviene lo strumento di esplicazione alla scala locale delle politiche settoriali», si legga E. BOSCOLO, *Il piano regolatore comunale*, in S. BATTINI, L. CASINI, G. VESPERINI, C. VITALE (a cura di), *Codice di Edilizia e Urbanistica*, cit., p. 236 ss.

(20) Così l'articolo 24, comma 2, lettera a), della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017.

(21) In questi termini l'articolo 25, comma 1, della legge regionale n. 24/2017, ma si cfr. però

L'attribuzione dei diritti edificatori, pertanto, compete essenzialmente agli accordi operativi, oltre che ai piani attuativi di iniziativa pubblica²². Relativamente al secondo tratto, invece, basti considerare che, nella nuova articolazione della sequenza pianificatoria, agli accordi operativi è rimesso il fondamentale compito di attuare «le previsioni generali» del piano «stabilendo il progetto urbano degli interventi»²³.

Il che, a ben vedere, potrebbe apparire non particolarmente innovativo, tenendo conto che tale assetto era già stato in qualche modo prefigurato anche dalla previgente disciplina normativa, se non fosse che, sempre al netto di ciò che si può realizzare per intervento diretto, si assiste oggi ad un significativo rafforzamento della dimensione progettuale della scelta urbanistica, ovvero quella che si colloca a valle dell'opzione pianificatoria più generale; una dimensione che, lungi dal potersi qualificare in termini meramente attuativi, nel senso di attività esecutiva o comunque specifica di semplici profili di dettaglio tecnico, si presenta a tutti gli effetti come il momento, spaziale e temporale, nel quale la strategia del piano, e l'idea di città ad essa sottesa, si compie nella specifica concretezza del divenire delle dinamiche territoriali e socio-economiche²⁴.

In questa rinnovata prospettiva, quindi, il piano generale dovrebbe caratterizzarsi, almeno nelle intenzioni del legislatore regionale, per un minor tasso di astrattezza, dovendo viceversa fungere da quadro di riferimento delle trasformazioni possibili.

anche l'articolo 26, comma 1, lettera *b*).

(22) Si cfr. l'articolo 26, comma 1, lettera *a*) e l'articolo 30, comma 1, lettera *b*) della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017.

(23) Articolo 26, comma 1, lettera *a*), della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017. Si v., inoltre, l'articolo 24, comma 2, lettera *b*), della legge regionale cit., ove espressamente si stabilisce, e per questo si ritiene utile richiamarne testualmente il dettato, che «le indicazioni della componente strategica del PUG, relative ai criteri di localizzazione delle nuove previsioni insediative, agli indici di edificabilità, alle modalità di intervento, agli usi e ai parametri urbanistici ed edilizi, costituiscono *riferimenti di massima* circa l'assetto insediativo del territorio comunale, la cui puntuale definizione e specificazione è di competenza esclusiva degli accordi operativi e dei piani attuativi di iniziativa pubblica» (corsivo mio).

(24) Con riferimento alla problematica del regime giuridico delle città, nell'ambito della letteratura giuspubblicistica europea, si v. J.B. AUBY, *Droit de la Ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, Paris, LexisNexis, 2013; R. CANALLO PERIN, *Beyond the Municipality: the City, its Rights and its Rites*, in *Italian Journal of Public Law*, 2, 2013, p. 307 ss., ove ulteriori riferimenti bibliografici.

È, invece, al livello operativo, quello per l'appunto del progetto urbano nella relativa singolarità ed empirica unicità, che si demanda l'attribuzione delle potenzialità edificatorie, all'esito di un vaglio che si fonda innanzitutto sulla qualità del progetto stesso, rilevando a tal fine non solo la coerenza con il «disegno urbanistico ed architettonico» ma anche valutazioni inerenti la complessiva sostenibilità economica dell'intervento.

Va da sé, poi, come tutto ciò dovrà trovare puntuale corrispondenza e fondamento ultimo nel perseguimento dell'interesse pubblico da soddisfare, valendo sempre il richiamo del giudice amministrativo secondo cui tale concetto, anche nell'ambito materiale del governo del territorio, non ha una «connotazione unica e globalizzante», ma è «oggettivamente complesso, frammentato e, nella sua connotazione più utilizzata, quella di interesse pubblico in concreto», è «il frutto di una ponderazione di tutti gli interessi, privati e pubblici, che si equilibrano nel procedimento»²⁵.

Nel nuovo modello pianificatorio, di conseguenza, sembra potersi leggere, per un verso, il passaggio da «un'urbanistica meramente disegnata ad un'urbanistica reale», per altro verso, l'implicita affermazione di un approccio alle politiche di trasformazione del territorio – edificato e non – gradualista, se non addirittura sperimentalista, antitetico dunque ad un certo determinismo meccanicista che ha tradizionalmente segnato l'esperienza pianificatoria nell'ordinamento italiano²⁶.

È troppo presto per stabilire una volta per tutte se un tale ripensamento complessivo della forma-piano raggiungerà effettivamente i risultati auspicati, tanto più che almeno un rischio sembra profilarsi all'orizzonte. Ci si riferisce al pericolo che, in sede applicativa, l'innovazione ceda il passo alla naturale conservazione, di segno per certi soprattutto culturale, che presumibilmente indurrà alcuni organi di vertice politico, una parte delle strutture amministrative e gli stessi operatori privati ad attuare o comunque a confrontarsi con il nuovo paradigma pianificato-

(25) Così Cons. Stato, sez. IV, 10 febbraio 2014, n. 616.

(26) La felice espressione richiamata nel testo si deve a P. STELLA RICHTER, *Necessità e possibilità della pianificazione urbanistica*, in F. PUGLIESE, E. FERRARI (a cura di), *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 89.

rio mutuando gli schemi del passato, più o meno recente, con tutto ciò che potrebbe conseguirne – tra l'altro – in riferimento all'effettività del disegno normativo stesso.

Su questi pericoli, ad ogni modo, ci si soffermerà ancora nel prosieguo.

2.1. *Segue: la centralità delle relazioni pubblico-privato*

Un secondo aspetto che merita di essere sottolineato, anche perché strettamente collegato al primo, riguarda le relazioni tra pubblico e privato²⁷. Certo, al netto delle colorazioni più o meno ideologiche che investono la lettura delle reciproche interrelazioni ai fini della definizione degli assetti territoriali, è noto come già da tempo la stessa scienza urbanistica non abbia potuto far a meno di osservare che, se è pur vero che tanto gli attori pubblici quanto quelli privati sono «i protagonisti della pianificazione spaziale», è altrettanto vero come sia l'operatore privato «il vero protagonista dello sviluppo urbano»²⁸.

Se così è, ci si potrebbe quindi chiedere dove risiedano, da questo punto di vista, le innovazioni del *corpus* normativo di fonte regionale in esame.

Ebbene, ad avviso di chi scrive, queste consistono nella piena consapevolezza che se quanto si è evidenziato valeva per la stagione espansiva, non potrà che valere a maggior ragione in una fase storica in cui, per tutte le ragioni richiamate in precedenza, non sembra potersi prescindere dalla piena valorizzazione dei processi e delle dinamiche negoziali²⁹. Il governo rigenerativo del territorio, in altre parole, è intimamente permeato dal canone della consensualità, paradossalmente più di quanto non avvenisse nell'assetto antecedente alle torsioni strutturali del ciclo economico dell'ultimo decennio³⁰.

(27) Per una visione d'insieme, si legga G. PIPERATA, *Il rapporto tra pubblico e privato nel contesto giuridico delle trasformazioni urbane*, in *Urb. app.*, 1, 2011, p. 508 ss.

(28) Così G. CAMPOS VENUTI, *Amministrare l'urbanistica*, Torino, Einaudi, 1967, p. 75 ss.

(29) Nell'ambito della letteratura giuridica, tra gli altri, si v. P. URBANI, *L'urbanistica consensuale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000; ma si cfr. anche ID., *Territorio e poteri emergenti*, Torino, Giappichelli, 2007, spec. p. 165 ss.

(30) In generale, sulle forme consensualistiche nel governo del territorio, si cfr. il lavoro monografico di M. DE DONNO, *Consensualità e interesse pubblico nel governo del territorio*,

Oggi come oggi, infatti, di fronte al «capriccioso pennarello» del pianificatore non vi sono solamente interessi – pubblici, privati e collettivi – che premono per ricevere soddisfazione, quanto soprattutto una miriade di situazioni obiettivamente complesse il cui l'esito finale, così come i relativi contorni, non è astrattamente predicabile, costituendo un risultato che, nella maggior parte dei casi, il piano può solo prefigurare come un obiettivo cui tendere ovvero di cui auspicare il conseguimento. In questo senso, tratti emblematici assume proprio il fenomeno rigenerativo. Come si dirà meglio più avanti, d'altronde, si rigenera se, come e quando, in ragione della pluralità dei contesti urbanizzati che meriterebbero attenzione e della molteplicità delle variabili da considerare, risulterà, *ex post* rispetto all'auspicio pianificatorio, concretamente possibile farlo. Muta, di conseguenza, anche il ruolo delle amministrazioni pubbliche che da regolatrici delle spinte espansive devono, di volta in volta, farsi invece promotrici, registe o facilitatrici degli interventi, la cui effettiva percorribilità non potrà che dipendere anche dal concorso del *privato*, ancorché secondo le multiformi sembianze che tale locuzione può soggettivamente assumere nella realtà fenomenica³¹; un concorso, in particolare, a tal punto rilevante che la dimensione consensuale finisce quasi per atteggiarsi a componente consustanziale dell'opzione urbanistica stessa.

Tutto ciò emerge nitidamente in diversi passaggi del testo³². Al netto delle singole previsioni, poi, è in qualche modo lo spirito stesso del dettato normativo che, complessivamente esaminato, induce ad argomentare senz'altro in questi termini³³.

Bologna, Bononia University Press, 2015. Con riferimento all'ordinamento emiliano-romagnolo, peraltro, si cfr. anche la più recente legge regionale 20 aprile 2018, n. 5, in tema di programmazione negoziata.

(31) Ci si riferisce, con tutta evidenza, alla circostanza per cui il soggetto privato con cui le amministrazioni pubbliche e, in particolare, i Comuni sono chiamati a confrontarsi si può presentare in vesti differenti ovvero, a seconda dei casi, in quella di privato proprietario, di impresa edile, di sviluppatore immobiliare, di fondo di investimento, di associazione ambientalista, di comitato di residenti e così via.

(32) Si v. l'articolo 31, comma 7, della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017.

(33) L'articolo 1, comma 3, della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017, ad esempio, prevede che «la presente legge valorizza la capacità negoziale dei Comuni, la qualità delle

Basti pensare, a riprova di ciò, non solo alla circostanza per cui anche nel nuovo regime normativo viene prevista la possibilità di concludere accordi – *a monte* – della scelta discrezionale di piano, ma soprattutto all'indiscutibile centralità della figura degli accordi operativi chiamati a presiedere alla concretizzazione progettuale del disegno urbanistico attraverso la definizione di un assetto degli interessi concordato tra l'amministrazione comunale e il soggetto privato proponente³⁴.

Pur non potendo essere questa la sede per soffermarsi su aspetti più specifici, è bene però rilevare come tale figura, ancorché apparentemente accostabile a quella dei piani attuativi ad iniziativa privata, a partire da quelli di lottizzazione, presenti in realtà una consistenza qualitativa e quantitativa oltre modo differente. Tali dispositivi, infatti, non sono configurati in termini meramente attuativi del piano generale e, dunque, secondo schemi di mera conformità rispetto alle relative previsioni, bensì come strumenti funzionali ad estrinsecarne le opzioni strategiche ed i corrispondenti contenuti, più o meno flessibili, attraverso la declinazione condivisa di un progetto di trasformazione strettamente ancorato agli antecedenti urbanistici e, per questa via, territoriali e socio-economici di riferimento.

Anche in relazione a tale secondo tratto qualificante della riforma, però, occorre guardarsi da alcuni pericoli e, per tutti, da ciò che decenni di esperienza urbanistica consensuale insegnano, ovvero che l'orizzonte negoziale assume una valenza potenzialmente virtuosa purché ricorrano – cumulativamente – almeno due precondizioni: da un lato, l'esistenza di un nucleo rigido di regole, quale manifestazione delle scel-

proposte progettuali e la sostenibilità ambientale degli interventi, quali fattori determinanti per l'efficacia del governo del territorio».

(34) Si cfr., rispettivamente, l'articolo 61 della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017, rubricato «accordi con i privati», che riprende quasi testualmente il previgente articolo 18 della legge regionale Emilia-Romagna n. 20/2000 s.m.i., nonché gli articoli 38 e 39, relativi ai cd. accordi operativi. Relativamente a tali tipologie di accordi «integrativi» con i privati, si v. per tutti M. MAGRI, *Gli accordi con i privati nella formazione dei piani urbanistici strutturali*, in *Riv. giur. urb.*, 1-2, 2007, p. 539 ss.; G. PAGLIARI, *Gli accordi urbanistici tra P.A. e privati*, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2008, p. 449 ss. In una prospettiva più generale, si legga anche L. TORCHIA, *Teoria e prassi delle decisioni amministrative*, testo della relazione svolta al convegno dell'associazione italiana dei professori di diritto amministrativo dal titolo *Decisioni amministrative e processi deliberativi*, Bergamo, 5-7 ottobre 2017, ora in www.irpa.eu, spec. p. 12 ss.

te che solo l'amministrazione pianificatrice può effettuare in vista della soddisfazione degli interessi di cui è istituzionalmente portatrice; dall'altro lato, la sussistenza di soggetti pubblici in grado di negoziare efficacemente.

Il che, a ben vedere, non può darsi sempre per scontato.

Innanzitutto, perché la definizione di un nocciolo non comprimibile e, come tale, non disponibile, involge non solo il dato conoscitivo o eterodeterminato delle invarianti e delle tutele parallele, ma anche quello delle strategie di assetto e sviluppo del territorio che spesso la trama pianificatoria restituisce solo parzialmente, riflettendo tutte le difficoltà di individuarne specificatamente i relativi contenuti sostanziali.

In secondo luogo, poi, in quanto la capacità negoziale, per poter raggiungere il risultato iscritto nella norma primaria attributiva del potere, a sua volta da declinare nelle singole fattispecie ai fini dell'identificazione dell'interesse pubblico in concreto, pretende un insieme di competenze e abilità, di ordine anche organizzativo e gestionale, di cui non necessariamente le amministrazioni sono dotate³⁵; e quand'anche lo fossero, in un contesto ordinamentale comprensibilmente segnato dalla fuga dalla discrezionalità e, per ciò solo, dalle responsabilità – politiche e soprattutto amministrative –, va da sé come non possa aprioristicamente predicarsene l'effettivo disvelamento da parte di coloro tenuti in astratto a farsene carico.

Non basta, in altri termini, evocare la valorizzazione della capacità negoziale delle amministrazioni, *in primis* quelle comunali, tra i principi e gli obiettivi generali di un determinato testo legislativo, come avvenuto per l'appunto in Emilia-Romagna³⁶; così come non basta, ancora, prefigurare un *bumus* normativo orientato, oltre che a legittimare sempre di più, anche a favorire l'esercizio del potere in forma consensuale attraverso l'approntamento di istituti e dispositivi a tali finalità più o meno dedicati³⁷.

(35) Al riguardo, si v. G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 2014, p. 188 ss.

(36) Si cfr. l'articolo 1, comma 4, della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017.

(37) Si v., ad esempio, gli artt. 38 e 61 della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017.

Invero, per quanto già ampiamente previsto da disposizioni normative tanto generali quanto ormai risalenti nel tempo, come ad esempio quella di cui all'articolo 11 della legge sul procedimento, tutto ciò appare decisamente utile, ma purtroppo non sufficiente.

Saper negoziare, infatti, assume anche per l'universo delle amministrazioni pubbliche i contorni di una vera e propria attività specialistica, se non addirittura professionale, a cui dovrebbe essere riservata, in *positivo*, una cura particolare – se effettivamente riconosciuta come essenziale –, a partire dall'attribuzione di risorse umane ed economiche adeguate, unitamente alla costruzione di seri percorsi formativi³⁸; in *negativo*, poi, lo spazio negoziale dovrebbe essere in qualche modo protetto anche dal timore di incursioni da parte di soggetti esterni al perimetro amministrativo, come ad esempio degli uffici del pubblico ministero penale e contabile³⁹.

Paulo Coelho, nel *Manuale del guerriero della luce*, scrive che «il Califo Moaiyat domandò a Omar Ben Al-Aas quale fosse il suo segreto: «Non mi sono mai impegnato in un'azione senza avere prima studiato la ritirata; d'altro canto, non sono mai entrato in un posto con l'intenzione di uscire correndo», fu la risposta»⁴⁰.

(38) Basti pensare, a riprova di ciò, a quanto previsto dall'art. 55 della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017, relativamente alla costituzione degli uffici di piano chiamati per l'appunto a svolgere non solo «i compiti attinenti alla pianificazione urbanistica», ma anche «il supporto alle attività di negoziazione con i privati» (comma 2). È lo stesso dettato normativo, infatti, a prevedere espressamente che tali uffici debbano essere dotati delle necessarie «competenze professionali», tra cui quelle «in campo pianificatorio, paesaggistico, ambientale, giuridico ed economico-finanziario» (comma 4), al punto che la Regione fisserà «standard minimi» in relazione «alla dotazione di personale avente le adeguate competenze» (comma 5). D'altronde, come dimostra M. DUGATO, *Organizzazione delle amministrazioni aggiudicatrici e contrasto alla corruzione nel settore degli appalti pubblici*, in *Munus*, 3, 2015, p. 667 ss., a proposito del settore dei contratti pubblici, ma vale lo stesso per quello urbanistico, le riforme hanno sempre dei costi, diretti e indiretti. Il che, in una prospettiva più generale, investe soprattutto il ruolo della dirigenza, sulle cui più recenti inquietudini si leggano le considerazioni di G. GARDINI, *La dirigenza pubblica in cerca di identità. Riflessioni alla luce di una riforma interrotta*, in *Dir. pubb.*, 1, 2017, p. 156 ss.; nonché anche B.G. MATTARELLA, *Burocrazia e riforme. L'innovazione nella pubblica amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 2017.

(39) Invero, gli articoli 4, comma 6, 12 e 78 della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017 prefigurano complessivamente uno scenario nel quale la Regione concorrerà a sostenere economicamente le autonomie locali sia ai fini dell'adeguamento degli strumenti di pianificazione urbanistica sia per quanto concerne l'attivazione di taluni percorsi rigenerativi.

(40) P. COELHO, *Manuale del guerriero della luce*, trad. it. di R. Desti, Milano, Bompiani, 2012,

Il che, fuor di metafora, significa che lo spazio negoziale, per risultare davvero fungibile ed efficace rispetto agli obiettivi prefissati, deve essere preservato anche dalle derive patologiche che, oggi come oggi, allarmano fatalmente ogni funzionario pubblico chiamato ad operare in un simile contesto; ciò che, senza con questo voler prefigurare cedimenti rispetto ai principi di legalità, imparzialità e trasparenza, oltre che rispetto ai canoni di efficienza ed economicità, altro non significa se non salvaguardare maggiormente il margine di apprezzamento discrezionale riconosciuto all'amministrazione titolare dei poteri di piano⁴¹.

2.2. *Segue: il favor per la rigenerazione urbana e il problema del contenimento del consumo di suolo*

Il terzo aspetto qualificante del nuovo impianto normativo riguarda le disposizioni relative ai processi di rigenerazione del territorio e, in particolare, del tessuto edilizio esistente⁴².

Nel complesso, in armonia con lo scenario a cui si è fatto riferimento in precedenza, l'obiettivo perseguito appare essenzialmente quello di articolare un *ambiente* normativo favorevole all'attivazione delle dinamiche rigenerative.

p. 47.

(41) Tanto più che, a tacer d'altro, l'articolo 2 della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017 regola espressamente, e tra le prime a livello regionale, le modalità di applicazione dei principi di legalità, imparzialità e trasparenza alle scelte di pianificazione, ad esempio attraverso il rinvio espresso sia alle disposizioni della legge 6 novembre 2012, n. 190 sia alle linee guida contenute nel piano nazionale adottato dall'Autorità nazionale anticorruzione. Non solo: oltre al richiamo agli obblighi di astensione previsti per le situazioni di conflitto di interessi, si prevede altresì l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di acquisire, in relazione ai soggetti privati proponenti, l'informazione antimafia di cui all'articolo 84, comma 3, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, «ai fini della prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nelle azioni di trasformazione del territorio» (comma 2, lettera c).

(42) Si cfr. il capo II del titolo II della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017. In generale, sui processi di rigenerazione urbana, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, si v. i contributi raccolti in E. FONTANARI, G. PIPERATA (a cura di), *Agenda Re-Cycle. Proposte per reinventare la città*, Bologna, Il Mulino, 2017; F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, Bologna, Il Mulino, 2017. Si legga anche P. CHIRULLI, *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, in *Riv. giur. urb.*, 2016, p. 592 ss. Relativamente agli usi temporanei, in particolare, si cfr. anche quanto previsto dall'articolo 8 della legge regionale Veneto 6 giugno 2017, n. 14, rubricato *Interventi di riuso temporaneo del patrimonio immobiliare esistente*.

Da qui, per l'effetto, l'introduzione di un *mix* di dispositivi che, pur rispondendo a logiche parzialmente differenti, dovrebbero tutti concorrere all'attivazione di questi percorsi, sia in funzione di legittimazione, dopo alcuni anni segnati da prassi amministrative permeate da una giuridicità più o meno debole o comunque da labili fondamenti positivi, sia in un'ottica di incentivazione⁴³.

Al contempo, però, possono comunque individuarsi due direttrici più generali che hanno orientato il legislatore regionale, pur con la precisazione che in taluni casi, più che ad innovazione normativa in senso stretto, si assiste ad una sorta di consolidazione di regole previgenti, anche di fonte statale⁴⁴.

La prima, di matrice essenzialmente urbanistica, consta di strumenti come quelli concernenti la previsione di *standard* urbanistici differenziati in relazione alle specificità del caso concreto, l'ammissibilità degli usi temporanei, il regime delle opere incongrue nonché la possibilità di derogare ai rigidi dettami del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444⁴⁵. La seconda, invece, si riferisce alle disposizioni, di ordine più prettamente economico, attraverso le quali il legislatore regionale tenta di puntellarne l'astratta percorribilità, articolando una serie di misure funzionali a ridurre il *gap* economico che divide le aree urbanizzate, da rigenerare, rispetto a quelle libere, nella prospettiva di rendere le prime maggiormente appetibili, segnatamente per operatori economici e sviluppatori di vario genere: è il caso, ad esempio, delle forme di decontribuzione, come pure della non applicabilità del contributo straordinario agli interventi interni al territorio urbanizzato, non-

(43) In proposito, si v. M. CAMMELLI, *Re-cycle: pratiche urbane e innovazione amministrativa per ricomporre le città*, in E. FONTANARI, G. PIPERATA (a cura di), *Agenda Re-Cycle. Proposte per reinventare la città*, cit., p. 59 ss.

(44) In proposito, peraltro, merita di essere sottolineato che, quanto meno per esigenze di razionalizzazione normativa, il disegno di politica legislativa della Regione Emilia-Romagna avrebbe potuto realizzarsi ancora più compiutamente attraverso l'elaborazione di un testo contenente anche le disposizioni in materia edilizia, tenuto conto delle evidenti interconnessioni, ad esempio, proprio con le azioni di rigenerazione urbana ovvero di qualificazione del patrimonio esistente: solo pochi mesi prima, del resto, era stata approvata la legge regionale Emilia-Romagna 23 giugno 2017, n. 12, con la quale si era provveduto ad un riordino della relativa disciplina, anche alla luce degli interventi statali degli ultimi anni.

(45) Si v. gli articoli 7, 9, 10, 11, 13, 14 e 16 della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017.

ché del sostegno regionale alla promozione di interventi di rigenerazione urbana⁴⁶.

Anche con riferimento a tali dispositivi, però, va detto che la positivizzazione di regole e istituti sulla rigenerazione è un tassello senz'altro importante, al punto da assumere la portata di vera e propria precondizione per la costruzione delle relative politiche e delle corrispondenti azioni.

Come anticipato, però, l'effettiva «cantierizzazione» degli interventi rigenerativi involge una dimensione ultronea e altrettanto decisiva per il successo di tali iniziative su larga scala: si tratta, con tutta evidenza, della dimensione amministrativa, l'unica in grado di ricomporre la complessa trama degli interessi coinvolti, in armonia con le specificità del caso concreto e a fronte alle innumerevoli fattispecie che, nelle realtà urbane e periurbane, dovrebbero essere a tal fine considerate.

Legittimazione e incentivazione per via normativa, in altri termini, sono sì fondamentali, ma le politiche territoriali in funzione rigenerativa non possono prescindere dalla centralità del momento amministrativo, quale riflesso delle logiche sperimentali e gradualistiche che caratterizzano tendenzialmente la definizione dei relativi percorsi nella realtà fenomenica.

Al *favor* manifestato ai processi di rigenerazione urbana fa inoltre da *pendant* un quarto profilo qualificante il nuovo testo legislativo e, cioè, le previsioni relative al contenimento del consumo di suolo⁴⁷.

Si tratta di uno degli aspetti più rilevanti e, al contempo, maggiormente discussi del dettato normativo⁴⁸.

Il contenimento del consumo di suolo, infatti, non viene semplicemente affermato dal legislatore regionale come un obiettivo generale delle politiche di governo del territorio, di cui tener doverosamente conto – in particolare – nella formazione degli strumenti di pianificazione, ma vie-

(46) Si cfr. gli articoli 8 e 12 della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017.

(47) Si v. gli articoli 5 e 6 della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017.

(48) Per un primo commento alle disposizioni normative di fonte regionale sul consumo di suolo, si v. B. GRAZIOSI, *Il regime transitorio sulla quota massima di consumo del suolo nella nuova legge urbanistica regionale dell'Emilia-Romagna n. 24 del 21.12.2017*, in *Riv. giur. edil.*, 1, 2018, p. 41 ss.

ne ulteriormente declinato attraverso più specifiche disposizioni preordinate ad assicurarne rigorosamente il rispetto, a partire dall'introduzione di un *limite massimo* di suolo consumabile normativamente dato⁴⁹. Per quanto rilevante sia, però, chi scrive ritiene che la portata di tale questione, segnatamente in riferimento alla *querelle* che ha investito l'identificazione della soglia e i parametri sulla base dei quali calcolarla, oltre che il regime delle relative esclusioni, non debba essere sovrastimata⁵⁰.

Certo, è assolutamente legittimo valutare, anche eventualmente in termini di adeguatezza, il punto di equilibrio individuato in ambito regionale ai fini del raggiungimento dell'ambizioso obiettivo del «consumo di suolo a saldo zero entro il 2050», quale traguardo predeterminato in sede europea e, come tale, espressamente sussunto anche dal legislatore. Allo stesso tempo, però, l'eccessiva attenzione dedicata a tale profilo, in sé e per sé considerato, rischia di deformare la prospettiva attraverso cui ricostruire e analizzare il contesto territoriale e socio-economico di riferimento, le cui profonde torsioni a seguito dell'esplosione della crisi finanziaria, prima, ed economica, poi, hanno già concorso a ridefinire l'assetto strutturale del mercato e, per ciò solo, gli stessi valori immobiliari.

Se, in altri termini, ci si confrontasse ancora con le impetuose dinamiche espansive, ecco allora che – probabilmente – la fissazione di una certa soglia a livello regionale potrebbe effettivamente costituire una delle principali vie da percorrere per contenere le spinte alla trasformazione del territorio; forse non l'unica e per certi versi neppure quella astrattamente preferibile, a cagione dell'evidente rigidità che la con-

(49) L'articolo 6, comma 1, della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017, infatti, stabilisce espressamente che «la pianificazione territoriale e urbanistica può prevedere, per l'intero periodo, un consumo del suolo complessivo entro il *limite massimo* del 3 per cento della superficie del territorio urbanizzato, calcolata ai sensi dell'articolo 32, commi 2 e 3, esistente alla data di entrata in vigore della presente legge, fatto salvo quanto previsto dai commi 5 e 6 del presente articolo» (corsivo mio). Si cfr. anche la delibera della Giunta regionale della Regione Emilia-Romagna 19 marzo 2018, n. 376, portante «Approvazione delle modalità operative e dei contenuti informativi per il monitoraggio delle trasformazioni realizzate in attuazione del piano urbanistico comunale, ai sensi dell'articolo 5 della legge regionale n. 24/2017».

(50) In relazione alle esclusioni, si cfr. l'articolo 6, commi 5 e 6, della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017.

traddistingue, ma non vi è dubbio che rappresenterebbe, o avrebbe potuto in passato rappresentare, una delle possibili opzioni di politica del diritto da seguire.

Non sovrastimare, del resto, non significa derubricare la problematica della soglia e del relativo metodo di calcolo, oltre che delle corrispondenti deroghe, a questione marginale; vuol dire, invece, riconoscere come, alle condizioni date, le sfide da affrontare per le amministrazioni preposte al governo del territorio non sono oggi tanto di ordine quantitativo, quanto essenzialmente qualitativo.

La definizione di una determinata soglia, cioè, può senz'altro concorrere ad orientare virtuosamente le politiche territoriali nei prossimi anni, non foss'altro perché comunque di un valore-limite si tratta, al cui rispetto si dovranno attenere, *in primis*, tutti i soggetti pubblici a vario titolo coinvolti nella regolazione e soprattutto nella programmazione delle pretese di modificazione del suolo, «quale bene comune e risorsa non rinnovabile»⁵¹.

Di fronte alla perdurante assenza di forti e diffuse spinte espansive, però, resta il fatto che è dalla complessiva qualità progettuale degli interventi e, per converso, dalla capacità di impulso e conseguente valutazione delle proposte di trasformazione da parte delle amministrazioni competenti che dipenderà in larga misura il successo o meno delle scelte compiute dal legislatore regionale⁵².

3. Dal prevedere normativo al provvedere amministrativo

Fin qui si sono rappresentate alcune delle principali innovazioni contenute nella legge regionale del 2017, segnalando altresì alcuni potenziali profili di criticità.

(51) Così recita l'articolo 1, comma 2, lettera *a*), della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017, opportunamente precisando altresì come l'azione di riduzione sia da svolgere «anche in funzione della prevenzione e della mitigazione degli eventi di dissesto idrogeologico e delle strategie di mitigazione e di adattamento ai cambiamenti climatici».

(52) Del resto, anche in questo caso, vale sempre l'insegnamento di un Maestro del diritto come Angelo Falzea, per il quale «quando [...] i ritmi evolutivi si fanno incalzanti e le linee di sviluppo penetranti e contraddittorie, l'adeguamento delle regole giuridiche alla attualità ed alla autenticità delle situazioni di interesse effettivamente prevalenti diventa più problematico e quasi sempre tardivo»: così A. FALZEA, *Complessità giuridica*, in *Enc. dir.*, Milano, *Ann.*, I, 2007, p. 201 ss.

Sebbene molte delle relative previsioni normative siano già pienamente in vigore, tuttavia, per molte altre occorrerà attenderne l'effettiva attuazione.

Il futuro prossimo, di conseguenza, sarà dedicato all'avvio della fase implementativa del dettato normativo, con l'ulteriore effetto per cui, almeno per i prossimi cinque anni e in relazione a molteplici e non secondari aspetti, la *regola* sarà costituita dal regime transitorio minuziosamente delineato nella medesima disciplina regionale⁵³.

Invero, già la scelta di collocare tali disposizioni all'inizio, a ridosso dei principi fondamentali, e non – come generalmente avviene – alla fine del testo appare fortemente evocativa del rilievo riconosciuto al regime transitorio.

D'altra parte, la circostanza che ricorrano spesso nella legge riferimenti allo strumento del piano regolatore generale è la migliore dimostrazione, più ancora dei dati statistici, della necessità di dedicare particolare attenzione alla dimensione attuativa, sol considerando i notevoli ritardi accumulati dalle amministrazioni comunali nel conformarsi alla disciplina previgente, la cui entrata in vigore risale a quasi venti anni fa⁵⁴. A prescindere dalla collocazione e dai raffronti con il passato, però, ciò che davvero conta è l'assetto tratteggiato dal legislatore regionale per la *gestione* della fase di esecuzione delle proposizioni normative e dei relativi comandi.

A tal fine, in particolare, possono individuarsi due ordini di previsioni: da un lato, quelle preordinate ad assicurare che le amministrazioni pubbliche, a partire da quelle comunali, si adeguino tempestivamente ai contenuti della riforma; dall'altro, quelle relative alle azioni che, in attesa del definitivo adeguamento, le medesime amministrazioni pubbliche

(53) Si cfr. al riguardo, però, anche la circolare della Regione Emilia-Romagna PG/2018/0179478 del 14 marzo 2018, recante «Prime indicazioni applicative della nuova legge urbanistica regionale».

(54) Nella stessa relazione illustrativa alla legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017, del resto, si riportano alcuni dati particolarmente eloquenti in tal senso; alla data del mese di ottobre 2016, infatti, i Comuni che avevano approvato almeno il piano strutturale e il regolamento urbanistico ed edilizio erano 201, pari a circa il 58% del totale su base regionale; i Comuni che avevano in corso di approvazione il piano strutturale e/o il regolamento urbanistico ed edilizio erano circa il 16%, mentre un quarto delle amministrazioni comunali erano ancora dotate del piano regolatore generale.

e gli operatori privati possono, per così dire, *medio tempore* compiere. Relativamente alle prime, è bene innanzitutto richiamare l'introduzione di termini perentori, segnatamente per i Comuni, per quanto concerne l'avvio e la successiva conclusione dei procedimenti di approvazione dei nuovi piani urbanistici generali⁵⁵.

Nel complesso, si tratta di termini tutto sommato ragionevoli, tenuto conto delle tempistiche che – di regola – richiedono i procedimenti di formazione dei piani; termini coerenti, quindi, con l'obiettivo di «assicurare la celere e uniforme applicazione su tutto il territorio» delle prescrizioni della legge regionale in esame⁵⁶.

Sempre in questa prospettiva, poi, viene dettata una disciplina tanto *differenziata* quanto *semplificata*.

Differenziata perché, come si è evidenziato, il legislatore regionale ha dovuto tener conto dello stato di applicazione del regime previgente e, in particolare, della eterogeneità di situazioni registrabili su base comunale; si assiste così all'articolazione in funzione attuativa di un assetto parzialmente differente in relazione al livello di adeguamento alle disposizioni della legge regionale n. 20/2000 da parte delle singole amministrazioni comunali⁵⁷.

Semplificata in quanto, al netto delle differenziazioni, si stabiliscono modalità procedurali accelerate, oltre che agevolate, nell'ottica di favorire il sollecito passaggio dal *vecchio* al *nuovo* regime; in sede di prima applicazione, cioè, il legislatore regionale ha prefigurato canali preferenziali, come ad esempio la variante generale richiamata al comma 2 dell'articolo 3, che si presentano, in un'ottica più generale, come al-

(55) Si v. l'articolo 3, comma 1, della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017, secondo cui i Comuni «avviano il processo di adeguamento della pianificazione urbanistica vigente entro il termine perentorio di tre anni dalla data della sua entrata in vigore e lo concludono nei due anni successivi, con le modalità previste dal presente articolo». Discorso differente, invece, è quello da farsi per gli strumenti di pianificazione territoriale: l'articolo 76, comma 1, infatti, stabilisce un termine triennale per l'adeguamento, da parte della Regione, della Città metropolitana di Bologna e dei soggetti di area vasta, dei propri strumenti di pianificazione territoriale alle previsioni della presente legge entro tre anni dalla data di entrata in vigore della stessa.

(56) Così, ancora, l'articolo 3, comma 1, della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017.

(57) Si cfr., in proposito, l'articolo 3, commi 2, 3 e 4 della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017.

trettante «vie scortate» in vista del raggiungimento del risultato finale⁵⁸. Accanto alle disposizioni *per* l'attuazione, però, si stabiliscono anche le regole valevoli *nel* periodo transitorio.

La declinazione del regime transitorio, infatti, rappresenta per la gran parte degli interventi normativi uno dei nodi più delicati, ponendo fatalmente numerose questioni di ordine intertemporale o comunque riferibili all'applicazione della legge nel tempo, oltre che evidentemente di effettività dello stesso disegno legislativo, nelle more della relativa attuazione⁵⁹.

Nodi, come ad esempio quelli concernenti le interrelazioni con i diritti quesiti ovvero con le posizioni giuridiche soggettive che si caratterizzano per una forza di resistenza qualificata in considerazione del tempo trascorso, sono fisiologicamente all'ordine del giorno, potendo paradossalmente rinvenire proprio nell'assetto regolatorio declinato per la transizione ragioni di soddisfazione o, al contrario, motivi di frustrazione, quando non vere e proprie crisi di rigetto⁶⁰.

E lo stesso vale anche per le amministrazioni pubbliche che, tenute ad esercitare *quotidianamente* le relative funzioni, all'atto pratico sono chiamate fin da subito a confrontarsi con le incertezze, i margini di flessibilità o, piuttosto, di rigidità delle regole transitorie, ben prima quindi di cimentarsi con l'applicazione del regime che diverrà ordinario⁶¹.

(58) Riprendendo nel testo una felice espressione di E. CASSETTA, *La difficoltà di semplificare*, in *Dir. amm.*, 1998, p. 351; di recente, sulle dinamiche di semplificazione, si cfr. M. BOMBARDELLI, *Semplificazione normativa e complessità del diritto amministrativo*, in *Dir. pubb.*, 2015, p. 985 ss.

(59) In generale, al riguardo, si rimanda a G.D. COMPORTI, *Tempus regit actionem. Contributo allo studio del diritto intertemporale dei procedimenti amministrativi*, Torino, Giappichelli, 2001.

(60) Sulla «lotta fra il tempo della buona fede e il tempo della legge nel caso della sopravvenienza normativa», si legga F. MERUSI, *La certezza dell'azione amministrativa fra tempo e spazio*, in AA.Vv., *Tempo, spazio e certezza dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2003, spec. p. 32 ss., secondo cui «se al tempo della legge sostituiamo il tempo del principio integrativo di buona fede è possibile dare certezza alle aspettative del cittadino e così tutelare il suo legittimo affidamento. Un legittimo affidamento che è tutelato dal tempo della buona fede, dalla fattispecie normativa che risulta dalla integrazione del principio di buona fede con le norme di legge che continuano ad essere valide ed efficaci nel tempo della buona fede e non nel tempo naturalistico della legge» (p. 34).

(61) Per considerazioni di ordine più generale, si legga G. NAPOLITANO, *Breve e lungo periodo nel diritto amministrativo*, in *Gior. dir. amm.*, 1, 2015, p. 7 ss.

A monte, poi, va detto che il nodo del regime transitorio si presenta intricato da sciogliere anche per il legislatore, di fronte al dilemma rappresentato, prescindendo dalle molteplici posizioni intermedie, dalla scelta tra un'efficacia delle prescrizioni normative non mediata da alcun regime transitorio e, invece, l'articolazione di un quadro regolatorio funzionale ad accompagnare gradualmente, per l'appunto in via transitoria, l'adeguamento al nuovo assetto.

Tutto ciò, peraltro, assume un particolare rilievo proprio in ambito urbanistico, vuoi per l'ampiezza delle fattispecie potenzialmente incise, vuoi per la complessità delle situazioni coinvolte, vuoi – ancora – per l'impatto socio-economico di una riforma che, come quella in esame, ambisce a ridefinire i contorni delle funzioni di governo del territorio e, in particolare, dei poteri pianificatori e delle posizioni soggettive che li fronteggiano.

Posto innanzi al predetto dilemma, il legislatore regionale ha così realisticamente optato per la costruzione di un percorso *in progress* che, aspirando alla completezza, si prefigge di *pilotare* l'attuazione, ma senza irrigidirla eccessivamente, cercando di scongiurare il pericolo di sofferocare ogni eventuale iniziativa che, nel periodo di mezzo, dovesse manifestarsi e, per ciò solo, concretizzarsi nella realtà fenomenica.

Ciò, in particolare, avviene attraverso tre scelte di fondo.

Ci si riferisce, in primo luogo, alla ricordata fissazione di termini per l'adeguamento degli strumenti di pianificazione urbanistica; termini perentori, come si è detto, ma non ingiustificatamente brevi, tenendo così debitamente conto delle dinamiche temporali che caratterizzano solitamente gli itinerari procedimentali dell'urbanistica reale.

In secondo luogo, poi, si assiste alla declinazione di un doppio binario relativamente al regime delle trasformazioni *medio tempore* ammissibili: il primo, più strutturato in chiave urbanistica, è quello che attribuisce ai Comuni il potere di assumere un apposito atto di indirizzo con il quale stabilire «i criteri di priorità, i requisiti e i limiti in base ai quali valutare la rispondenza all'interesse pubblico delle proposte di accordo operativo avanzate dai soggetti interessati»; il secondo, segnato invece da una intrinseca occasionalità, è quello che consente, a seconda dei casi, di avviare ovvero di completare l'*iter* di approvazione di una pluralità di atti tra cui, oltre ad eventuali «varianti specifiche» alla pianificazione

urbanistica vigente, piani attuativi e programmi di riqualificazione», anche quelli «negoziali» o «speciali» comportanti *ex se* «effetto di variante»⁶². Da ultimo, un cenno meritano anche le previsioni che mirano a preservare le situazioni più o meno consolidate.

È il caso, ad esempio, della disposizione secondo cui i piani urbanistici generali adottati e approvati, ai sensi dell'articolo 3, fanno salva l'«attuazione» degli accordi operativi, dei permessi di costruire convenzionati, degli strumenti attuativi e degli altri atti negoziali richiamati ai sensi dell'articolo 4⁶³. È, ancora, l'ipotesi delineata dal comma 7 dell'articolo 4, in forza della quale «dopo la scadenza del termine perentorio per l'avvio del procedimento di approvazione» del nuovo strumento urbanistico, oltre agli «interventi diretti» per i quali vale il principio *tempus regit actum*, conservano la relativa efficacia e possono essere attuati solamente gli «strumenti urbanistici attuativi, comunque denominati, purché siano stati approvati in data antecedente all'entrata in vigore» della legge e, in ogni caso, «a condizione che siano convenzionati entro il termine perentorio di cinque anni» decorrenti dalla medesima data⁶⁴. In ambedue i casi, quindi, si tratta di previsioni che, anche in ragione del rispetto dovuto al principio generale di certezza del diritto, mirano esplicitamente a salvaguardare le posizioni assistite da affidamento qualificato in ordine alla conservazione del relativo assetto nel tempo. Pure così sintetizzato, il quadro normativo relativo alla fase transitoria si presenta decisamente articolato, al punto che, nel complesso, sembra assumere per certi versi i tratti di una regolazione caratterizzata da una propria autonomia, ancorché temporalmente più o meno definita e comunque funzionalmente preordinata al perseguimento delle finalità sistemiche richiamate in precedenza.

Il che, almeno in astratto, potrebbe deporre a favore delle scelte compiute dal legislatore regionale, tenendo conto delle profonde trasformazioni che l'intervento normativo si propone di determinare sia rispetto

(62) Si cfr. l'articolo 4 e, rispettivamente, i relativi commi 2 e 4, della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017.

(63) Così l'articolo 4, comma 6, della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017.

(64) In questi termini, l'articolo 4, comma 7, della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017. Si v. anche il precedente comma 5.

alla modellistica previgente sia, per altro verso, in relazione allo stesso approccio culturale tradizionalmente sotteso alle politiche territoriali e urbanistiche⁶⁵.

Al contempo, però, non si possono fare a meno di sottolineare alcuni aspetti che incombono come altrettante incognite sul processo di adeguamento tratteggiato a livello regionale, in particolare sul versante urbanistico.

Si tratta di incognite che investono, anche al netto delle eventuali criticità che involgeranno in concreto le specifiche opzioni normative preficurate per l'attuazione, la stessa effettività del nuovo archetipo positivo. Troppo spesso, del resto, nell'ordinamento giuridico italiano il regime transitorio finisce per divenire la *regola* con cui attori pubblici e operatori privati sono costretti a confrontarsi per un arco temporale così dilatato, rispetto alle premesse iniziali, da potersene quasi predicare la natura *eviterna*⁶⁶; un fenomeno, questo, che ha ovviamente molteplici antecedenti causali, ma tra i quali vanno senz'altro annoverati, accanto alla necessità di graduare nei casi di maggiore complessità l'impatto delle novazioni positive, sia un certo astrattismo legislativo non sempre pienamente edotto dello stato, delle dinamiche e delle carenze strutturali del sistema amministrativo sia, al contempo, il tentativo di predefinire rigidamente le condizioni per il progressivo adattamento al comando normativo da parte delle amministrazioni destinatarie dei relativi precetti.

Va da sé come tutto ciò si manifesti attraverso forme di espansione della legge che mal celano una sostanziale sfiducia nei riguardi della capacità dei soggetti pubblici di farvi adeguatamente e tempestivamente fronte⁶⁷. Certo, per tutte le ragioni ricordate, il caso della riforma urbanistica emiliano-romagnola è tra quelli per i quali non sarebbero state probabil-

(65) In generale, sull'importanza di una vera e propria cultura amministrativa, si vd. le recenti riflessioni di M. RAMAJOLI, *Quale cultura per l'amministrazione pubblica?*, in *Gior. dir. amm.*, 2, 2017, p. 187 ss.

(66) Nell'ambito degli studi teologici, per «eviternità», si intende la realtà intermedia, ovvero lo stato intermedio tra il tempo e l'eternità.

(67) In generale, su tali aspetti, si v. per una lettura complessiva M. CAMMELLI, *Amministrazione e mondo nuovo: medici, cure e riforme*, in *Dir. amm.*, 1-2, 2016, p. 9 ss.; S. CASSESE, L. TORCHIA, *Diritto amministrativo. Una conversazione*, Bologna, Il Mulino, 2014, *passim*.

mente percorribili alternative credibili quali, ad esempio, la previsione di un'entrata in vigore *ex abrupto* ovvero anche solo tempistiche maggiormente contingentate.

Ciononostante, anche in una ipotesi peculiare come quella in esame, occorre sempre guardarsi dal rischio che all'espansione della legge e dei relativi automatismi, segnatamente per quanto concerne la fase transitoria, corrisponda «la marginalizzazione, o per meglio dire la banalizzazione», dell'amministrazione, coltivando in particolare il mito o «l'illusione di amministrare senza amministrazione»⁶⁸.

4. Governo rigenerativo del territorio e qualità della vita: una chiosa finale

La rappresentazione di alcune delle principali innovazioni, da un lato, e l'analisi del regime transitorio, dall'altro, non esauriscono evidentemente le riflessioni e le suggestioni che un dettato normativo così ricco di sollecitazioni suscita.

Delle discussioni che ne hanno accompagnato l'*iter* di approvazione si è già detto all'inizio dell'indagine; di conseguenza, con la precisazione che non si tratterà di un esercizio di futurologia giuridica, è il caso di dedicare una breve chiosa finale anche alle prospettive che potrebbero dischiudersi per l'ordinamento emiliano-romagnolo.

Dalla lettura del testo, infatti, traspaiono, alle volte nitidamente altre volte solo in controluce, tendenze e direttrici che si iscrivono entro itinerari ordinamentali più generali; tra questi, però, ve ne è almeno una che merita senz'altro di essere segnalata, restituendo – in parte – la cifra complessiva della riforma.

Ci si riferisce alla trasfigurazione delle politiche di governo del territorio che, abbandonate le apparenti sicurezze dell'approccio «dirigista» insite nel piano generale, si rivelano sempre di più come il *luogo* e il *momento* in cui, alle diverse scale, la determinante pianificatoria si confronta e, per l'effetto, si combina dinamicamente con le esigenze corre-

(68) In questi termini, M. CAMMELLI, *Amministrazione e mondo nuovo: medici, cure e riforme*, cit., p. 14, il quale osserva come «uno dei fenomeni più sorprendenti e squisitamente domestico sia quello di una amministrazione pubblica a cui si chiede sempre di più», «ma che amministra sempre meno, se per amministrare si intende la disponibilità del potere decisionale sufficiente per stabilire la misura adatta al caso concreto».

late all'implementazione dei livelli di attrattività dei singoli sistemi territoriali, al contenimento delle esternalità negative e alla promozione dei valori della sostenibilità ambientale⁶⁹.

Non si tratta, però, di una mera rivisitazione del classico paradigma discrezionale che permea intrinsecamente l'esercizio dei poteri pianificatori, di fronte a *super* interessi che, se non si impongono, concorrono quanto meno a condizionare fortemente il corrispondente gioco ponderativo ai fini della definizione di un determinato assetto territoriale⁷⁰. Si assiste, invece, a qualcosa di più profondo che ha che fare con il graduale affermarsi di una dimensione ulteriore e, fino ad oggi, rimasta paradossalmente un po' in ombra nello spettro delle opzioni che orientano teleologicamente il discorso urbanistico, ovvero quella relativa alla qualità della vita⁷¹.

Il che, a ben vedere, non significa spingersi fino all'estremo di cogliere nei mutamenti in atto le tracce di un rinnovato antropocentrismo applicato alle politiche territoriali.

Significa, però, rendersi conto come, all'atto di convergere ai fini della relativa trasposizione sul piano spaziale, l'insistenza sulla «ricostruzione del costruito» e l'affermazione dei modelli produttivi propri della *cd. green economy*, unitamente al rilievo crescente riconosciuto all'articolazione infrastrutturale dei servizi pubblici nazionali e locali, soprattutto a rete, presentino un tratto comune costituito dall'obiettivo di realizzare condizioni qualitativamente sempre più favorevoli *nei* e *per* i luoghi di vita, dalle aree periferiche ai centri storici, passando per i borghi e fino ad arrivare alle città d'arte⁷².

(69) Sul punto, P. STELLA RICHTER, *La fine del piano e del suo mito*, cit., p. 432.

(70) In proposito, si v. L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 2006, spec. p. 221 ss.; con specifico riferimento alle relazioni tra governo del territorio e ambiente, però, si legga per tutti S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Governo del territorio e ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 229 ss.

(71) Al riguardo, con particolare riferimento alle città, si leggano le considerazioni di C. IAIONE, *The Right To The Co-City*, in *Italian Journal of Public Law*, 1, 2017, p. 81 ss.; ma si cfr. anche i contributi raccolti in G. DEMATTEIS (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Venezia, Marsilio, 2012.

(72) Sulle relazioni tra governo del territorio e servizi pubblici, già S. CASSESE, *Servizi pubblici a rete e governo del territorio*, in *Gior. dir. amm.*, 1997, p. 1075 ss.; più di recente, si v. M. DUGA-

Di tutto ciò, come si è evidenziato, contorni emblematici assumono proprio i percorsi rigenerativi che, lungi dal poter essere raffigurati riduttivamente, ovvero come mere azioni di *refurbishing* in chiave più o meno estetizzante del patrimonio edilizio esistente, si prefiggono obiettivi di più ampia portata, a partire dal contrasto ai fenomeni di degrado socio-economico⁷³; un contrasto che, per l'appunto, non va concepito solo in negativo, bensì soprattutto in positivo, rappresentando per le porzioni interessate occasione e strumento per un ripensamento complessivo delle forme insediative esistenti in funzione della relativa vivibilità e, dunque, dello sviluppo sociale ed economico delle collettività che le usano⁷⁴.

Del resto, per dirla con Sir Winston Churchill, «prima siamo noi a dare forma agli edifici, poi son questi a dare forma a noi».

TO, *La Città metropolitana tra servizi pubblici e governo del territorio*, in *Munus*, 3, 2014, p. 1 ss.

(73) Si cfr. F. GIGLIONI, *Order Without Law in the Experience of Italian Cities*, in *Italian Journal of Public Law*, 2, 2017, p. 292 ss.

(74) Si v., a riprova di ciò, l'articolo 7 della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017.

Emergenza sisma e nuovi strumenti decisionali: la pianificazione delle zone colpite dai terremoti 2016-2017

Federico Spanicciati

L'articolo analizza le previsioni di diritto urbanistico contenute nei decreti approvati per fronteggiare i terremoti avvenuti nel Centro Italia, negli anni 2016 e 2017. Le innovazioni normative introdotte in questo settore dal decreto n. 189/2016, poi attenuate dal decreto n. 8/2017, modificavano fortemente la struttura delle competenze di pianificazione urbanistica, accentrata a livello commissariale, nonché i procedimenti e i tempi di approvazione degli strumenti di ricostruzione. L'occasione permette di introdurre anche una riflessione di ordine generale inerente i limiti costituzionali a cui devono sottostare le previsioni emergenziali contenute in leggi, dunque non solo in atti amministrativi.

1. Introduzione. La ricostruzione

Nel corso del 2016 diverse zone dell'Italia centrale, comprese tra le Regioni Lazio, Umbria e Marche, sono state sconvolte da una sequenza di eventi sismici altamente distruttivi.

A seguito di tali eventi numerosi Comuni hanno subito danni ingenti presentando necessità di interventi emergenziali su vasta scala, finalizzati alla ricostruzione non solo di singole infrastrutture o edifici, ma di intere porzioni di territorio¹. Molte di queste porzioni erano e sono peraltro connotate dalla presenza di centri urbani con un certo rilievo non solo insediativo ma anche storico, artistico o produttivo.

Per rispondere a questa emergenza il Governo ha emanato un provvedimento *ad hoc*: è il decreto-legge 189/2016, emanato il 17 ottobre 2016².

(1) I danni ammontano ad almeno 23 miliardi e 530 milioni di euro. La quantificazione è fatta dalla stessa Protezione civile.

(2) Decreto-legge convertito con modificazioni dalla l. 15 dicembre 2016, n. 229. L'emanazione

A questo, in seguito ai nuovi eventi sismici che hanno allargato l'area di intervento necessario, è seguito il decreto-legge 205/2016, emanato l'11 novembre 2016. Questo non è stato però convertito in legge, essendo confluito nella conversione del decreto precedente³.

L'aggravarsi della situazione e l'emersione di esigenze di ulteriore accelerazione ed allargamento delle misure straordinarie necessarie per fronteggiare l'emergenza ha condotto all'approvazione di un terzo decreto, decreto-legge 8/2017 del 9 febbraio 2017, modificativo del primo decreto emesso⁴.

Il decreto-legge 189/16, come modificato nel 2017, si caratterizza per un articolato piuttosto complesso e fortemente eterogeneo la cui logica unitaria consiste nell'introdurre con urgenza misure a favore delle popolazioni colpite dai diversi eventi sismici. Tra le norme di maggior rilievo, anche in ottica di permanenza degli effetti, vi sono certamente quelle riguardanti la ricostruzione e la ripianificazione urbanistica dei Comuni ricompresi nell'allegato 1 del decreto, che impongono ampie modifiche dei poteri, delle competenze e dei procedimenti tradizionali in materia.

Il legislatore ha avvertito la necessità di potenziare e accelerare la ricostruzione fisica dei territori colpiti dal sisma, fine verso il quale si pone in rapporto di strumentalità l'eventuale bisogno di ripianificare le aree. Ricostruire, infatti, secondo un ripensamento concettuale protrattosi per tutti gli anni 2000, non vuol dire più esclusivamente recuperare e restaurare le singole costruzioni danneggiate, bensì ha il più ampio significato di ripristinare e ripensare quel complesso di funzioni urbane, so-

di questi decreti è stata preceduta da numerosi altri atti connessi alla gestione dell'emergenza: Decreto del Presidente del Consiglio 24 agosto 2016; Delibera del Consiglio dei Ministri del 25 agosto 2016; Decreto del Presidente del Consiglio 1 settembre 2016; Decreto del Presidente della Repubblica 9 settembre 2016.

(3) Nel corso dell'esame al Senato del disegno di legge di conversione del decreto-legge in esame, sono state infatti approvate modifiche volte a far confluire nel testo del d.l. 189/2016 le disposizioni del d.l. 205/2016. Il comma 2 dell'articolo 1 della legge di conversione del decreto-legge n. 189/2016, l. 229/16, abroga quindi il decreto-legge 11 novembre 2016, n. 205, e precisa che restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e che sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo decreto-legge n. 205 del 2016.

(4) Decreto-legge convertito con modificazioni dalla l. 7 aprile 2017, n. 45.

ciali, economiche che connotano un territorio⁵. In tal senso la ricostruzione non è una mera replicazione delle strutture fisiche distrutte ma è anche una revisione necessaria della natura, della conformazione e dell'utilizzo del territorio⁶.

Il legislatore, cosciente di questa necessità e al contempo opportunità, tuttavia è anche consapevole della particolare lentezza e difficoltà di approvazione degli strumenti urbanistici generali e del conseguente bisogno di creare strumentazioni specifiche, quali ad esempio i risananti piani di ricostruzione o le attuali, e oggetto di questo studio, pianificazioni atipiche.

Inoltre, probabilmente, al di là dell'emergenza si fa strada una nuova sensibilità verso la pianificazione di area vasta e la necessità di omogeneizzazione degli interventi, vera e propria inversione rispetto al generale principio di sussidiarietà verticale. Il legislatore forse vuole assicurarsi, a fronte di una emergenza avvenuta e di un rischio costante di riproposizione dell'evento distruttivo, che gli interventi di ricostruzione e adeguamento dei territori siano realmente effettuati secondo una visione unitaria, rispettando *best practices* elaborate a livello nazionale. Ciò a maggior ragione ove questi interventi si affianchino a programmi centralizzati di cura e messa in sicurezza dei territori, i quali pur essendo pensati genericamente per tutta la nazione non possono che essere sinergici alle operazioni di ricostruzione in zone in cui l'evento distruttivo sia già avvenuto.

Tale concezione della ricostruzione ha costretto il legislatore ad introdurre insieme a delle procedure straordinarie anche degli organi, dotati di poteri decisionali speciali, che potessero governare e monitorare

(5) Si veda AA.VV., *Un impegno continuativo e tre passi contro le macerie. Il contributo dell'istituto nazionale di urbanistica per Casa Italia*, pubblicazione dell'INU, Roma, 6/09/2016. Tale concezione di ricostruzione, va sottolineato, non è stata alla base di tutti gli interventi passati, soprattutto i più risananti. La necessità di cambiare paradigma si inizia ad avvertire con il terremoto dell'Aquila, nel 2009, v. G.J. FRISCH, *Il terremoto dell'Aquila. Pianificazione dell'emergenza e urbanistica*, in *Democrazia e diritto*, 1, 2009. L'affermazione del nuovo paradigma di ricostruzione come nuova pianificazione si ha, infine, con il terremoto dell'Emilia nel 2012, v. T. BONETTI, *Diritto amministrativo dell'emergenza e governo del territorio: dalla «collera del drago» al piano della ricostruzione*, in *Riv. giur. edil.*, 4, 2014, p. 127.

(6) Si veda anche M. TIRA, M. ZAZZI (a cura di), *Pianificazione territoriale e difesa del suolo. Atti del convegno nazionale*, Cangemi, Roma, 2010, *passim*.

questi *iter*, in equilibrio tra la necessaria partecipazione degli Enti locali alle fasi di ricostruzione e la volontà di accentramento di indirizzo e controllo in capo all'amministrazione centrale.

2. L'accentramento dei poteri di pianificazione post-sismica quale modello originale: i dubbi di legittimità e merito

Il sistema di pianificazione post-emergenziale strutturato dopo i terremoti del Centro Italia sembrava pensato, in modo originale, proprio per soddisfare questa nuova concezione di ricostruzione.

La prima versione dello stesso, introdotta con il decreto-legge 189/2016, prevedeva una modifica molto rilevante delle competenze degli enti coinvolti nel governo dei territori colpiti dal disastro, nonché dei relativi strumenti.

L'urbanistica infatti, fin dalla sua origine, è sempre stata una materia fortemente caratterizzata dalla centralità della pianificazione locale, ovvero sia comunale, rispetto alla quale la legislazione si limitava a definirne le funzioni, sia principali che ordinali, intese come fini ai quali deve tendere complessivamente la disciplina urbanistica, sia attraverso atti formalmente amministrativi sia attraverso provvedimenti amministrativi⁷.

In tal senso la previsione contenuta nell'originale articolo 16 del decreto citato sarebbe stata una notevole rottura rispetto questa impostazione ormai solidificata, prevedendo che: «Al fine di potenziare e accelerare la ricostruzione dei territori colpiti dagli eventi sismici e di garantire unitarietà e omogeneità nella programmazione, nella pianificazione e nella gestione degli interventi, la direzione, il coordinamento e il controllo delle operazioni di ricostruzione, nonché la decisione in ordine agli atti di programmazione, di pianificazione, di attuazione ed esecuzione degli interventi e di approvazione dei progetti, sono affidati a un organo unico di direzione, coordinamento e decisione a competenza interset-

(7) *Lente comunale resta, come noto, il protagonista principale nella titolarità delle funzioni urbanistiche.* Così N. ASSINI, P. MANTINI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 308. V. anche S. CIVITARESE MATTEUCCI, P. URBANI, in *Diritto urbanistico*, Torino, Giappichelli, 2013; P. URBANI, *Governo del territorio e disciplina concorrente: il caso dell'edilizia*, in *Giur. It.*, 5, 2012; P. MANTINI, *L'urbanistica tra riforma costituzionale incrementale e autonomismo regionale*, in *Riv. giur. edil.*, 4, 2001, p. 107.

toriale denominato “conferenza permanente”, presieduto dal Commissario straordinario [...].

Questo articolo andava letto in combinato con l'articolo 11 dello stesso decreto, nel punto in cui prevedeva, per i centri o nuclei di particolare interesse maggiormente colpiti, che «gli uffici speciali per la ricostruzione, assicurando un ampio coinvolgimento delle popolazioni interessate, curano la pianificazione urbanistica connessa alla ricostruzione ai sensi dell'articolo 3, comma 3, predisponendo strumenti urbanistici attuativi». Il citato articolo 3, comma 3, statuiva che: «Gli uffici speciali per la ricostruzione curano la pianificazione urbanistica connessa alla ricostruzione [...].».

Per la stessa sottocategoria di Comuni era poi da citare anche l'articolo 5 che prevedeva che: «[...] il Commissario straordinario provvede a [...] definire criteri di indirizzo per la pianificazione, la progettazione e la realizzazione degli interventi di ricostruzione [...].».

È evidente la modifica rispetto alla ormai tradizionale allocazione delle competenze urbanistiche di pianificazione, che prevedono l'attribuzione alle Regioni di attività di coordinamento tramite l'elaborazione del piano territoriale regionale, strumento urbanistico di area vasta a contenuti generali, e dunque l'attribuzione ai Comuni dei principali compiti di pianificazione, tramite i piani regolatori generali e le pianificazioni attuative⁸. Questa modifica era peraltro affetta da una ambiguità di fondo che emergeva specialmente negli articoli 3 ed 11, dove si parlava più direttamente di pianificazione urbanistica connessa alla ricostruzione.

Tradizionalmente i piani di ricostruzione avevano una natura peculiare, posta a metà tra la dimensione del piano regolatore e quella dei piani attuativi, come i piani particolareggiati o quelli di recupero⁹. Questa natura

(8) Si vedano G. SORICELLI, *Il “governo del territorio”: nuovi spunti per una ricostruzione sistematica?*, in *Riv. giur. edilizia*, 6, 2016, p. 662; R. CHIEPPA, *Governo del territorio*, in G. CORSO, V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2006, vol. I, p. 442 ss.; P. STELLA RICHTER, *L'articolazione del potere di piano*, in *Dir. amm.*, 3-4, 2000, p. 657, ove si ricostruiscono i rapporti tra i diversi livelli di pianificazione; A. DELPIANO, E. MALOSI, *La pianificazione sovracomunale*, in *questa Rivista*, 3, 2009, p. 35 ss. In giurisprudenza v. Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 1346/2016.

(9) Il piano di ricostruzione è stato definito un *quid medium* tra il piano regolatore generale e il piano particolareggiato. Cit. di A. CAGNAZZO, S. TOSCHEI, F. TUCCARI (a cura di), *Sanzioni amministrative in materia urbanistica*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 300 ss. Sulla natura non pro-

intermedia, assimilabile per forza a quella del PRG ma per forma a quella dei piani attuativi, avrebbe dovuto porli nell'esclusiva competenza comunale. Ad una prima lettura del decreto sarebbero stati dunque questi atti, che pure non sono mai nominati, ad essere trasferiti alla competenza del Commissario straordinario e della Conferenza permanente¹⁰.

Tuttavia, dal momento che non erano stati individuati tali piani di ricostruzione nello specifico, non si sarebbe potuto neanche escludere che la definizione vaga di «pianificazione connessa alla ricostruzione» potesse coinvolgere anche altri piani urbanistici, primi tra tutti i piani regolatori, considerato anche che solo per alcuni Comuni tale pianificazione era esplicitamente qualificata come attuativa. Infatti si doveva anche notare che, in tema di rapporti tra i piani di ricostruzione e i piani regolatori, la dottrina aveva osservato che il piano di ricostruzione non si differenziava dal piano regolatore né per la materia trattata né per le finalità cui adempiva, pur essendo mezzo provvisorio di emergenza¹¹. Casomai vi erano differenze solo sui presupposti di questo piano, di tipo eccezionale ed emergenziale, e sulle semplificazioni procedurali e formali previste.

Ciò sembrava rafforzato dalla giurisprudenza che, facendo discendere i moderni piani di ricostruzione dagli originali piani di ricostruzione post-bellica, aveva tenuto ferma la regola a cui era ispirato il sistema originale della l. 1402/1951, art. 11, secondo cui i Comuni mantenevano la facoltà di scelta tra la sufficienza del piano di ricostruzione e l'opportunità di sostituirlo con un nuovo piano regolatore generale¹².

priamente assimilabile a quella del PRG di questi piani si veda anche Cons. Stato, sez. V, sent. n. 253/1998; *contra*, sulla natura simile a quella del PRG si veda Cons. Stato, sez. V, sent. n. 977/1998. V. sul punto A. CLEMENTI, *Verso una convergenza bilanciata tra urbanistica e sviluppo*, in *Riv. giur. edilizia*, 3, 2013, p. 129, che tratta in particolare dei Piani di Ricostruzione introdotti dall'art. 14 della l. 77/2009.

(10) Sulle competenze nell'approvazione degli strumenti attuativi si veda anche Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 888/2016.

(11) V. G. PAGLIARI, M. SOLLINI, G. FARRI, *Regime della proprietà privata tra vincoli e pianificazione dall'Unità d'Italia ad oggi*, in *Riv. giur. edil.*, 6, 2015, p. 282; L. QUARONI, G. ASTENGO, voce *Piano Regolatore*, in *Enciclopedia Italiana - II Appendice*, Roma, 1949.

(12) Cit. da AA.Vv., *Sanzioni amministrative*, cit., p. 302, dove si sottolinea che non può dunque esistere una coabitazione tra il piano di ricostruzione e il piano regolatore approvato successivamente, che dunque è del tutto alternativo al primo. V. anche G. PAGLIARI, M. SOLLINI, G. FARRI, *Regime della proprietà privata tra vincoli e pianificazione dall'Unità d'Italia ad oggi*, cit.,

Tale capacità urbanistica in grado di coinvolgere potenzialmente anche i piani regolatori sembrava peraltro espressamente confermata da diverse previsioni: l'articolo 16 del decreto 189/2016, secondo cui le decisioni della conferenza permanente avevano forza di variante ai piani regolatori dei Comuni di volta in volta coinvolti nelle decisioni della stessa; l'articolo 11, che pur qualificando la pianificazione per i particolari Comuni elencati all'articolo 5 come attuative ne ammetteva, al comma 6, una generica forza innovativa rispetto gli strumenti urbanistici vigenti; e quindi l'articolo 4 dell'ordinanza commissariale n. 16/2017, che in modo simile disponeva che: «la determinazione conclusiva [della Conferenza permanente] ha altresì effetto di variante agli strumenti urbanistici vigenti»¹³. Queste previsioni non aiutavano quindi a fare chiarezza, potendosi interpretare nel senso che i piani approvabili dalla conferenza permanente avessero la stessa forza del PRG. Tuttavia potevano anche essere interpretate in un senso opposto, dato che sarebbe stato ridondante affermare la portata di variante urbanistica di determinazioni già considerate come equipollenti ai piani regolatori, e dunque dotate *de plano* di capacità di variare gli strumenti esistenti. In questo secondo senso il legislatore avrebbe voluto proprio, pur continuando a qualificare gli strumenti come attuativi, attribuirgli una forza superiore e atipica. Questa ambiguità si ritrovava anche in un confronto tra articoli: l'articolo 11, per specifici Comuni, parlava esplicitamente di pianificazione attuativa, mentre gli articoli 3, 5 e 16 non fornivano alcuna specificazione, ove peraltro gli ultimi due citavano in modo separato la pianificazione e l'attuazione degli interventi, non dando alcuna precisazione su dove potesse arrivare la pianificazione, evidentemente posta a monte della successiva fase attuativa¹⁴. Tuttavia, per quanto detto prima, se

Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 688/63. V. anche TAR Campania, Salerno, sez. II, sent. n. 149/2007.

(13) Con ciò contraddicendo il concetto di pianificazione attuativa, v. M.A. CABIDDU, *Diritto del governo del territorio*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 202 ss.

(14) In tema di pianificazione attuativa. V. M.A. CABIDDU, *Diritto del governo del territorio*, cit., p. 197; M.A. QUAGLIA, *Alcune considerazioni sulle tendenze evolutive della pianificazione urbanistica*, in *Dir. amm.*, 4, 2003, p. 829. Il Consiglio di Stato, sez. IV, sent. n. 1508/2017, afferma che: «La pianificazione attuativa [...] costituisce, al pari del piano regolatore generale, espressione della potestà pianificatoria, seppure declinata in ottica più specifica e, per così dire, operativa». V. anche Corte costituzionale, sentenza 29/07/2005, n. 343.

anche i citati articoli parlando di pianificazione di interventi di ricostruzione e non di pianificazione generale avessero circoscritto il campo di azione degli organi straordinari ad un tipo di pianificazione inferiore a quella generale, proprio la natura dei piani di ricostruzione avrebbe potuto funzionare come grimaldello: se infatti questi erano piani inferiori al PRG ben potevano rientrare nella definizione di pianificazione attuativa pur avendo contenuti potenzialmente paragonabili a quelli del PRG stesso.

In sostanza non era chiaro quale fosse la reale forza di questa deroga alle normali competenze urbanistiche e fin dove potesse spingersi il combinato dell'azione del Commissario straordinario e della conferenza permanente in tema di pianificazione urbanistica connessa alla ricostruzione.

Va comunque precisato che le previsioni descritte, se generavano deroghe alle competenze normali in tema di pianificazione e agli *iter* utilizzati, non sembravano invece introdurre modifiche rilevanti in tema di poteri esercitabili. In sostanza si sarebbe dovuto ritenere che l'intera elaborazione ormai solidificata in tema di limiti alle potestà di pianificazione ed incisione della proprietà privata fosse da ritenersi valida anche per queste pianificazioni post-emergenziali¹⁵. Questa affermazione avrebbe potuto trovare un temperamento solo, forse, in caso di interventi strettamente successivi al sisma ed indirizzati a fronteggiare l'emergenza immediata¹⁶.

Si deve notare che questa modifica delle attribuzioni si rifletteva anche nella modifica dei procedimenti di elaborazione e approvazione degli stessi strumenti urbanistici.

Infatti, come visto, in modo del tutto atipico il primo decreto sul sisma prevedeva che i Comuni non avessero praticamente rilievo nei procedimenti di pianificazione locale, dovendo gli strumenti urbanistici connessi alla ricostruzione essere predisposti dagli uffici del Commissario stra-

(15) V., per quanto risalente, sentenza della Corte costituzionale, n. 100/1987.

(16) Secondo l'idea che anche l'emergenza abbia essa stessa rilievo costituzionale e dunque possa contemperare altri diritti costituzionali. C. MARZUOLI, *Il diritto amministrativo dell'emergenza: fonti e poteri*, in AA.VV., *Il diritto amministrativo dell'emergenza - Annuario AIPDA 2005*, Milano, Giuffrè, p. 20.

ordinario, di nomina governativa¹⁷. Questi venivano poi approvati da una conferenza permanente, strutturata come una conferenza dei servizi, la cui approvazione doveva essere sostitutiva di ogni altro parere, nulla osta o atto di approvazione quale che fosse la denominazione. Tale procedura aveva una definizione più specifica per i Comuni di cui l'articolo 5, verso i quali l'articolo 11 specificava che il piano doveva essere elaborato dagli uffici del Commissario straordinario, poi adottato dai Comuni coinvolti, trasmesso ancora al Commissario al fine di essere approvato in modo vincolato dalla conferenza permanente e dunque restituito ai Comuni per l'approvazione finale. Non era chiaro se questa procedura fosse da considerarsi valida, per analogia, anche per le pianificazioni eventualmente approvate dagli altri Comuni. Inoltre non si comprendeva lo specifico ruolo del Comune in una procedura ove questo poteva solo adottare un atto elaborato dal Commissario e poi ratificare l'atto già approvato in modo vincolante da un organo tecnico, senza che ne fossero definiti eventuali diritti di *ius variandi*. Probabilmente il potere del Comune era limitato ad una ridotta capacità rielaborativa in sede di adozione e solo ad una eventuale possibilità di rigetto del piano in fase di approvazione finale.

Per quanto riguardava invece la formazione in senso proprio del piano sembrava certo che gli Enti locali non avessero competenze nella fase elaborativa, delegata al Commissario, e che anche nella conferenza permanente Comuni e Regioni non avessero alcun peso specifico superiore alle altre amministrazioni coinvolte, pur essendo gli originali titolari della potestà pianificatoria. Questi infatti mantenevano un semplice diritto di partecipazione paritetico a quello di altre amministrazioni centrali e di altri enti pubblici.

Tale meccanismo era tanto più lesivo, potenzialmente, delle competenze locali ove l'ordinanza n. 16 del Commissario straordinario disponeva che la Conferenza permanente dovesse funzionare secondo l'art. 14-ter della l. 241/90, cioè quale conferenza dei servizi simultanea in modalità sincrona, in cui le decisioni finali si sarebbero dovute assumere a maggioranza dei presenti.

(17) Non si approfondisce circa l'iter di approvazione del PRG, tema molto noto. *Ex multis* v. G. MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2014, capo III, e M.A. CABIDDU, *Diritto del governo del territorio*, cit., cap. III.

Se l'istituto commissariale aveva avocato la fase elaborativa delle pianificazioni, l'istituzione di questa conferenza aveva quindi spogliato i Comuni anche della fase approvativa, concentrata in un ente straordinario in cui l'eventuale dissenso degli Enti locali era facilmente superabile dalla posizione numericamente maggioritaria espressa dalle amministrazioni nazionali, che non partecipavano con un rappresentante unico, in deroga alla previsione generale del comma 4 dell'articolo 14-ter l. 241/90, bensì con almeno quattro rappresentanti più il Commissario straordinario¹⁸. È vero che il nuovo articolo 14-*quinquies* della l. 241/90 garantisce alle amministrazioni dissenzienti preposte alla tutela di taluni interessi, nonché alle amministrazioni regionali per decisioni che rientrino nelle proprie competenze, la possibilità di esprimere il detto dissenso generando un effetto di provvisoria sospensione della decisione presa in conferenza.

Tuttavia la risoluzione di questa *impasse* sarebbe comunque delegata al Consiglio dei Ministri, prima tramite una forma di mediazione tra le amministrazioni coinvolte nella conferenza e dunque, in caso di perdurante dissenso, tramite una vera e propria sostituzione. In una simile situazione non sarebbe certo facile immaginare il Consiglio dei Ministri accogliere i dissensi degli Enti locali, contraddicendo eventualmente la posizione espressa da quattro Ministeri e dal Commissario straordinario nominato dallo stesso Governo¹⁹.

Come già detto la norma non definiva i poteri residuali dei Comuni circa l'approvazione finale del piano, che parrebbe un atto dovuto²⁰.

Si deve notare, peraltro, che questo *iter* speciale rappresentava una velocizzazione di dubbio rilievo rispetto ai normali procedimenti urbanistici, caratterizzati da termini formali di approvazione piuttosto ridotti, seppur di natura solo ordinatoria, ove invece i tempi sostanziali era-

(18) Art. 2 della citata ordinanza.

(19) V. F. SCALIA, *Prospettive e profili problematici della nuova conferenza di servizi*, in *Riv. giur. edilizia*, 6, 2016, p. 625.

(20) Anche se, applicandosi la normale giurisprudenza in tema di rapporti tra conferenze dei servizi deputate ad approvare eventuali progetti in variante al PRG e approvazione della variante stessa, si dovrebbe ammettere la possibilità di bocciare il piano: v. Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 2170/12; anche G. D'ANGELO, *La conferenza dei servizi prevista dall'articolo 5 dpr 447/98 - Profili critici*, in *Urbanistica e Appalti*, 10, 2007.

no molto più estesi, derivando questa lunghezza proprio dalla difficoltà e dall'elevato tecnicismo richiesto per la composizione di simili atti di pianificazione.

Ci si sarebbe dovuto pertanto domandare se e come questa Conferenza permanente sarebbe riuscita ad approvare, in termini minimi, delle pianificazioni di ricostruzione che avrebbero potuto essere anche molto complesse. L'impressione, non avendosi avuti casi pratici di utilizzo di questo procedimento, è che tale velocizzazione sarebbe stata più un fine ideale a cui tendere che non una realtà concreta, a meno che non si fosse frammentata la ricostruzione in tante micro-pianificazioni e in tanti interventi puntuali, tradendo in tal modo il concetto di ricostruzione come attività di riorganizzazione generale del territorio.

Circa, invece, la possibilità di partecipare ai procedimenti di pianificazione condotti dalla conferenza permanente, il testo di legge non prevedeva alcun diritto puntuale di partecipazione, generando così ulteriori interrogativi circa opportunità e legittimità del testo²¹. Si statuiva, infatti, solo che: «Sono assicurate adeguate forme di partecipazione delle popolazioni interessate, mediante pubbliche consultazioni, nelle modalità del pubblico dibattito o dell'inchiesta pubblica, definite dal Commissario straordinario nell'atto di disciplina del funzionamento della conferenza permanente».

L'ordinanza n. 16/2017 del Commissario straordinario per la ricostruzione, istitutiva della conferenza, tuttavia, all'articolo 9 prevedeva che: «Con successiva ordinanza verranno disciplinate le forme di partecipazione delle popolazioni interessate, secondo le modalità previste dall'articolo 16, comma 2, ultimo periodo, del decreto-legge n. 189 del 2016». Ad oggi la prevista ordinanza successiva non è stata ancora emessa e dunque non è possibile stabilire se e come le popolazioni locali verranno effettivamente coinvolte. Volendosi, provvisoriamente, applicare i diritti di partecipazione previsti alle conferenze dei servizi, si può solo ammettere che i privati potrebbero essere, al più, invitati quali soggetti coinvolti, senza diritto di voto²².

(21) V. M. DE DONNO, *Il principio di consensualità nel governo del territorio: le convenzioni urbanistiche*, in *Riv. giur. edilizia*, 5, 2010, p. 279 ss., ripreso, dalla stessa autrice, anche in *Consensualità e interesse pubblico nel governo del territorio*, Bologna, BUP, 2015.

(22) V. *Disciplina della conferenza di servizi, maggio 2016, Atto del Governo n. 293 art. 2, L. 7*

Si sarebbe potuto ritenere che tale spostamento di competenze dalla pianificazione comunale a quella accentrata presso la struttura commissariale fosse un modulo *standard* applicato in casi di risposta urgente a grandi emergenze ambientali.

Bastava, tuttavia, analizzare procedimenti e competenze inerenti la ricostruzione post-sismica in Emilia-Romagna e in Abruzzo, limitandosi dunque agli altri grandi terremoti del nuovo millennio, per rendersi conto come tali previsioni fossero del tutto innovative²³.

Nel caso abruzzese, era il 2009, veniva previsto che la pianificazione per la ricostruzione fosse interamente controllata dai singoli Comuni coinvolti²⁴.

I Sindaci, che mantenevano la disponibilità dei normali strumenti urbanistici, potevano approvare un ulteriore atto pianificatorio, che qui veniva esplicitamente nominato: il piano di ricostruzione.

Questo aveva dei contenuti tendenzialmente delimitati e non era pensato per sostituire gli altri piani tradizionali, ma solo per integrarli²⁵. *L'iter* prevedeva una centralità assoluta del Comune, dato che il Sindaco proponeva le perimetrazioni delle aree da ricostruire, elaborava il piano di ricostruzione, questo veniva dunque approvato da una conferenza dei servizi convocata dallo stesso Sindaco e quindi il Consiglio comunale votava l'approvazione finale, eventualmente dopo modifiche necessarie. Il Commissario straordinario aveva esclusivamente un potere di emissione di linee di indirizzo strategico per la ripianificazione, che potessero coordinare i diversi interventi comunali secondo una concezione di area vasta.

agosto 2015, n. 124, *Schede di lettura*, reperibile su www.senato.it. V. anche M.A. CABIDDU, *Diritto del governo del territorio*, cit., p. 36; L. CARBONARA, *La nuova conferenza di servizi: la complessa ricerca della semplificazione, tra composizione degli interessi e celerità decisionale*, in *Giust. amm.*, 10, 2016, p. 5432; G. PAGLIARI, *La conferenza di servizi*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2017, p. 608 ss.

(23) Ma si potrebbe tornare ancora indietro: V. G. NIGRO, F. FAZZIO (a cura di), *Il territorio rinnovato*, Perugia, Quattroemme, 2007, *passim*.

(24) Tali previsioni sono contenute nella legge n. 77 del 24 giugno 2009, di conversione del d.l. 28 aprile 2009, n. 39, art. 14, co. 5-bis. Si veda in generale P. MANTINI, *Il diritto pubblico dell'emergenza e della ricostruzione in Abruzzo*, Cedam, Padova, 2010.

(25) Art. 5, co. 3, decreto del Commissario delegato per la ricostruzione n. 3/2010.

Anche nella ricostruzione dell'Emilia post terremoto 2012, il modello non prevedeva spostamenti di competenze rilevanti²⁶. La legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 16/2012 prevedeva infatti che i piani per la ricostruzione fossero, facoltativamente, approvabili dai Comuni coinvolti secondo un procedimento simile a quello abruzzese. L'unica differenza rilevante era rintracciabile nella conferenza dei servizi intermedia tra l'adozione e l'approvazione definitiva del piano, di competenza del Consiglio comunale. Infatti nel caso emiliano questa non era convocata da ogni singolo Comune, ma si trattava di una conferenza unica regionale a cui tutti i Comuni interessati avrebbero dovuto inviare i piani di ricostruzione, con effetti di sostituzione di ogni altra autorizzazione o permesso simili a quelli delle conferenze dei servizi tradizionali²⁷.

È peraltro da sottolineare come nel caso abruzzese ed in quello emiliano il Commissario straordinario fosse una espressione diretta dei territori, essendo stato nominato al ruolo, in ambedue i casi, il Presidente di Regione²⁸.

Non è possibile dare una spiegazione certa del perché il legislatore avesse scelto di tentare l'inedita strada del decreto 189/2016 e a questo non soccorrono i testi e le relazioni allegati ai disegni di legge. Probabilmente, al netto delle motivazioni esclusivamente politiche che esulano dalla riflessione giuridica qui redatta, venivano in rilievo gli stessi motivi che hanno portato a parlare di fallimento della pianificazione, quali la lunghezza e complessità degli *iter* approvativi degli strumenti urbanistici, la loro rigidità e difficoltà a soddisfare molteplici necessità, la tendenziale farraginosità e scarsa funzionalità della *governance* urbanistica multilivello, nonché le riflessioni più recenti circa la necessità di pianificazioni di area vasta²⁹.

(26) La legge sulla ricostruzione approvata dalla Regione Emilia-Romagna, l.r. n. 16/2012, consentiva facoltativamente ai Comuni della Regione di elaborare ognuno un proprio piano della ricostruzione. In questo caso riemergeva, concettualmente, l'alternatività tra piani di ricostruzione e PRG.

(27) Art. 13 della citata legge. V. A. CLEMENTI, *Verso una convergenza bilanciata tra urbanistica e sviluppo*, in *Riv. giur. edil.*, 3, 2013, p. 129.

(28) Per l'Abruzzo si veda il d.l. 39/2009, art. 4, comma 2, e l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3833/2009. Le modalità di subentro sono disciplinate dal d.l. 195/2009. Per l'Emilia-Romagna si veda invece il d.l. n. 74/2012.

(29) Si vedano P. URBANI, *Urbanistica solidale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2011, p. 47 ss.; M.A.

Ciò che va notato è che gli effetti reali di questo modello, probabilmente, sarebbero stati inversi al fine teorico qui supposto: tempi contratti, competenza accentrata, natura dubbia dei piani avrebbero portato, è opinione dell'autore, ad un utilizzo perlopiù tecnico e puntuale dei nuovi strumenti. Questi, infatti, sarebbero stati più adeguati all'approvazione di singoli progetti e interventi puntuali, che all'elaborazione di vere pianificazioni ampie e innovative.

Ciò che si deve, conclusivamente, sottolineare è che le disfunzionalità di questo modello, superate peraltro dallo stesso legislatore, non ne avrebbero leso la legittimità, essendo, come si vedrà di seguito, lo stesso previsto direttamente da legge ordinaria e trovando il suo fondamento in una situazione straordinaria in grado di attivare specifiche coperture costituzionali.

3. Un riavvicinamento alla consuetudine: la redistribuzione dei poteri di pianificazione

Quanto è stato fin qui ricostruito ha avuto vita breve: la previsione originale dell'articolo 16 d.l. 189/2016 è infatti stata pesantemente modificata con l'emanazione e la conversione del secondo decreto-legge per il sisma, d.l. 8/2017.

Nel nuovo articolo 16 è previsto, più modestamente, che: «Al fine di potenziare e accelerare la ricostruzione dei territori colpiti dagli eventi sismici di cui all'articolo 1, nonché di garantire unitarietà e omogeneità nella gestione degli interventi, è istituito un organo a competenza inter-settoriale denominato “conferenza permanente”, presieduto dal Commissario straordinario o da un suo delegato [...]».

CABIDDU, *Diritto del governo del territorio*, cit., pp. 122-123. Più risalente P. PORTALURI, *Riflessioni sul “governo del territorio” dopo la riforma del titolo V*, in *Riv. giur. Edil.*, 6, 2002, p. 357. Sull'area vasta si veda anche G. DE LUCA, *L'efficacia della pianificazione di area vasta nell'esperienza italiana e comunitaria*, atti del convegno *La Provincia e la pianificazione intermedia dell'area vasta: nuovi scenari per il governo del territorio*, Perugia, INU, 16 aprile 2012. P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Diritto Amministrativo*, 1, 2015, p. 50. P. URBANI, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, *Riv. giur. edilizia*, 3, 2016, p. 227. Tutti questi argomenti vengono toccati anche da P. MANTINI, *Le trasformazioni del diritto urbanistico*, Padova, Cedam, 2012, in particolare a p. 5, ove richiama se stesso, *Principi e invarianti del diritto urbanistico*, in P. MANTINI, N. ASSINI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 131.

Sono dunque scomparsi tutti i riferimenti alle funzioni urbanistiche, di pianificazione e attuazione, che tale conferenza avrebbe dovuto svolgere. A sua volta anche l'articolo 11 è stato così riscritto: «Entro centocinquanta giorni dalla perimetrazione dei centri e nuclei individuati ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera e), i Comuni, anche con il supporto degli uffici speciali per la ricostruzione, assicurando un ampio coinvolgimento delle popolazioni interessate, curano la pianificazione urbanistica connessa alla ricostruzione [...] predisponendo strumenti urbanistici attuativi [...]».

In questa nuova previsione le estese competenze urbanistiche riconosciute agli uffici speciali vengono parzialmente ritrasferite ai Comuni, ribadendo anche in questo articolo la necessità di coinvolgere le popolazioni locali.

Nel nuovo modello il Commissario straordinario è tenuto ad emettere delle linee guida di pianificazione a cui i Comuni dovranno attenersi nell'elaborare e adottare gli strumenti urbanistici concreti.

Allo stato attuale, dunque, la procedura per la ripianificazione delle zone terremotate è tornata ad assomigliare molto a quella già descritta per Abruzzo ed Emilia, dove i Comuni mantengono le proprie competenze di pianificazione purché rispettose delle direttive commissariali e la conferenza permanente funziona come luogo di confronto tra amministrazioni e di approvazione congiunta degli strumenti deputati a governare la ricostruzione. Va sottolineato che neanche in questo nuovo testo sono nominati questi eventuali strumenti urbanistici di ricostruzione, al contrario di quanto avvenuto in Emilia e Abruzzo, dove il concetto di "piano per la ricostruzione" era definito³⁰.

In tal senso dunque si ribadiscono i dubbi su quali siano gli atti di pianificazione sottoposti a questo nuovo *iter*, e se dunque questo sia un procedimento straordinario previsto per soli strumenti speciali seppur non nominati o viceversa se generi un procedimento straordinario di approvazione di pianificazioni tradizionali, in nome di una necessità di omogeneizzazione.

(30) Anche se va detto che anche dove gli strumenti urbanistici speciali venivano esplicitamente nominati a tale identificazione non seguiva alcuna normativa speciale, v. P. MANTINI, *Il diritto pubblico dell'emergenza e della ricostruzione in Abruzzo*, cit., p. 64.

Nel secondo caso, e richiamando quanto detto prima, sarebbe la prima volta in cui una struttura commissariale avrebbe poteri di formazione diretta anche dei PRG, ad esclusione dei soli casi dell'articolo 11.

Va in questa direzione l'approvazione di una delle poche ordinanze in materia pianificatoria emesse dal Commissario straordinario, in accordo alle nuove previsioni dell'articolo 11.

L'articolo 5, comma 1, dell'ordinanza n. 25 del 23 maggio 2017, prevede che: «Entro 150 giorni dalla approvazione dell'atto di perimetrazione [...] i Comuni, previo ampio coinvolgimento delle popolazioni interessate anche con il supporto degli uffici speciali per la ricostruzione, predispongono i piani attuativi all'interno delle aree perimetrate a norma dell'articolo 11 del decreto-legge n. 189 del 2016. Mediante apposita ordinanza commissariale sono disciplinate le modalità di partecipazione e coinvolgimento dei cittadini alle scelte in materia di pianificazione e sviluppo territoriale».

Si ribadisce che i compiti di pianificazione attuativa di ricostruzione, che originalmente avrebbero dovuto essere svolti dal Commissario straordinario, sono rimessi ai Comuni con un solo supporto eventuale degli uffici commissariali per la ricostruzione.

Invero al momento non risultano linee guida approvate dagli uffici commissariali in grado di indirizzare tali pianificazioni attuative, che dunque non si capisce siano attuative di cosa.

Il rischio concreto è che queste pianificazioni, teoricamente attuative, finiscano per trasformarsi in larvate pianificazioni generali, approvate con un sistema anomalo e in cui ancora non sono definiti i diritti di partecipazione dei privati, dato che al momento non vi sono ordinanze in tal senso e dato che il modulo di partecipazione previsto dall'articolo 11 comma 4 non è qui richiamato. Tale dubbio sembra rinforzato dallo stesso articolo 11 al comma 7, che prevede per il caso in cui: «i predetti strumenti attuativi contengano previsioni e prescrizioni di dettaglio [...]». Ciò genera ulteriore ambiguità, dato che qui viene ammessa la possibilità di approvare un piano attuativo senza prescrizioni di dettaglio, il quale dunque diventa sostanzialmente simile ad un piano generale.

Non è chiaro cosa abbia portato alla modifica dell'allocazione delle decisioni urbanistiche di ricostruzione e dei relativi *iter* tra il primo e il secondo decreto sisma.

È realistico pensare che il primo modello potesse essere invisato ai territori e sicuramente ci si è resi conto fin da subito delle difficoltà e dei rischi di una gestione accentrata.

Questa infatti, del tutto in controtendenza con il concetto di sussidiarietà verticale, avrebbe costretto la gestione commissariale ad elaborare in tempi contratti delle pianificazioni per decine di Comuni, posti in Regioni e aree diverse, con problematiche e necessità eterogenee³¹.

Peraltro non era neanche motivabile il perché di una variazione così rilevante rispetto a situazioni analoghe, quali quelle abruzzesi ed emiliane, che non avevano evidenziato problemi di pianificazione locale post-sismica, quanto al più problemi di amministrazione commissariale³².

Il legislatore, ove avesse davvero voluto garantire una ripianificazione dei territori omogenea, avrebbe potuto usare uno dei tanti piani di coordinamento o di indirizzo strategico esistenti nella normativa urbanistica, oppure sfruttare l'ormai diffusa partizione tra PRG strategico ed operativo o ancora distinguere chiaramente il concetto di attuazione rispetto alle linee guida commissariali, senza generare le esposte ambiguità.

Tuttavia, ove il legislatore avesse deciso di disciplinare il sistema in modo più penetrante e puntuale probabilmente avrebbe dovuto rispondere anche a diverse domande in tema di allocazione del potere di scelta amministrativa, di rapporti con gli Enti locali e di rispetto di principi sia costituzionali sia di diritto amministrativo ormai comunemente affermati come principi generali.

Infatti questo intervento legislativo non coinvolge tanto la tematica dei poteri amministrativi straordinari, quanto il tema dei poteri che il legislatore ha in caso di emergenza e fin dove questi possano derogare a dei principi ormai considerati informatori della materia quando non addirittura affermati in previsioni costituzionali.

(31) Sembrano confortare tali letture le parole del Presidente del Consiglio pronunciate nella conferenza stampa del 21 agosto 2017, in occasione del passaggio di un anno dal sisma.

(32) Come ricostruito da P. MANTINI, *Il diritto pubblico dell'emergenza e della ricostruzione in Abruzzo*, cit., p. 268 ss., in cui viene anche riportata la proposta di istituzione di una «Commissione parlamentare di inchiesta sulle problematiche connesse alla ricostruzione e allo sviluppo dell'Abruzzo [...]».

4. *Costituzione e innovazioni emergenziali: i fondamenti della legittimità*

Ci si deve dunque domandare se e quanto siano legittimi gli spostamenti di competenza decisionale e i procedimenti speciali introdotti dalle leggi sopra analizzate rispetto al sistema costituzionale.

Il discorso non involve la tradizionale trattazione sull'emergenza quale fenomeno giuridico o quella sui poteri e i limiti degli strumenti amministrativi emergenziali, primi tra tutti le ordinanze. Bensì ci si concentrerà sulla fase intermedia tra la teorizzazione dell'emergenza a livello costituzionale e l'amministrazione stessa dell'emergenza, partendo dal dato per cui nel caso di specie i poteri e le procedure straordinarie sono fissati interamente a livello legislativo.

Pertanto, se parte del discorso è in qualche modo sovrapponibile a quello riguardante gli atti amministrativi emergenziali, trattandosi pur sempre di una compressione di diritti e garanzie costituzionali motivate dalla necessità di fronteggiare un caso straordinario, il tema risulta essere diverso e superiore a quello della legittimità delle ordinanze *extra ordinem*.

In questo paragrafo si prende spunto dai moduli speciali introdotti dalla legge per fronteggiare l'emergenza sismica nel Centro Italia per introdurre uno studio circa la legittimità di tali normative speciali, e l'inserimento di queste nel sistema legale delineato dalla Costituzione e dai principi generali ormai accolti pacificamente quali principi informatori del diritto amministrativo.

La trattazione però si deve slegare subito dagli stessi decreti sisma sopra analizzati, dato che le modifiche introdotte dal secondo decreto al primo sono tali da aver fatto rientrare i maggiori punti di attrito tra queste previsioni emergenziali e il sistema di diritto comunemente applicabile. Quel che si può sostenere in generale è che le leggi di risposta all'emergenza hanno spesso una portata ampiamente derogatoria, rispetto sia alle previsioni costituzionali sull'allocazione dei poteri decisionali e sulla tutela dei diritti, sia all'assetto e ai principi generali del diritto amministrativo.

Anzitutto si deve notare che dopo la riforma costituzionale del Titolo V il nuovo testo dell'articolo 117 Cost. prevede che il governo del territorio

sia materia di legislazione concorrente tra Stato e Regioni³³. Senza voler riportare il lungo dibattito circa la dimensione della nozione di governo del territorio, si deve considerare ormai del tutto condivisa la tesi per cui questo concetto comprende l'urbanistica e l'edilizia, oltre che tutte le norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati tutti gli usi ammissibili del territorio³⁴.

La sentenza della Corte costituzionale n. 196/2004 è la prima in materia ad affermare come non «possono essere disattesi gli ampi poteri legislativi spettanti alle Regioni» in questa materia, nonché come la disciplina legislativa debba armonizzarsi con la titolarità in capo ai Comuni della gestione in proprio, ai sensi del nuovo art. 118 della Costituzione, delle funzioni amministrative. Successivamente la giurisprudenza costituzionale ha potuto chiarire in modo più esteso l'area di operatività dei principi fondamentali riservati alla legislazione statale nella materia del governo del territorio, affermando, tra l'altro, che «il rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio [...] deve essere inteso nel senso che l'una è volta a prescrivere criteri ed obiettivi, mentre all'altra spetta l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere questi obiettivi»³⁵.

Come accennato l'articolo 118 della Costituzione introduce il principio di sussidiarietà verticale, secondo cui i Comuni sono normalmente titolari delle funzioni amministrative, salvo che non siano attribuite ad un altro livello di governo sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza³⁶.

(33) Secondo la sentenza della Corte cost. n. 303/2003 il termine "governo del territorio" comprende anche quello di urbanistica. Si vedano, anche in conseguenza della sentenza, F. SALVIA, F. TERESI, *Diritto urbanistico*, Padova, Cedam, 2002, p. 29 ss. e S. AMOROSINO, *Il "governo del territorio" tra Stato, Regioni ed enti locali*, in *Riv. giur. edilizia*, 2, 2003, p. 78 ss. La tesi non ha più subito modifiche sostanziali: v. M.A. CABIDDU, *Diritto del governo del territorio*, cit., p. 9 ss.

(34) Si veda la sentenza della Corte cost. n. 362/2003.

(35) Citata la sentenza Corte cost. n. 348/2009. Sul punto si vedano anche le sentenze Corte cost. n. 50 e n. 336 del 2005 e n. 200 e 237 del 2009. V. R. GALLIA, *Il governo del territorio tra Stato e Regioni*, in *Riv. giur. del Mezzogiorno*, XXVIII, 1-2, 2014. Come nota M.A. CABIDDU, *Diritto del governo del territorio*, cit., p. 15, ciò ha fortemente ridimensionato i margini di un possibile intervento dello Stato nella materia. Conformi anche le sent. Corte cost. nn. 102/2013, 231/2016 e 84/2017.

(36) Si riconosce inoltre al comma 2 che «i Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie, di quelle conferite con legge statale o regionale, se-

In tal senso si potrebbe supporre che un trasferimento di competenze così rilevante in un settore di centralissima competenza amministrativa locale e di competenza legislativa concorrente leda per un verso i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza delle funzioni amministrative e per l'altro il riparto di competenze legislative dell'articolo 117 della Costituzione. Sembra possibile rigettare questi sospetti in modo piuttosto convincente.

Si deve richiamare ancora la famosa sentenza della Corte costituzionale n. 303/2003, di cui se ne cita un tratto di illuminante chiarezza: «Limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente [...] significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie [...]. Un elemento di flessibilità è indubbiamente contenuto nell'art. 118, primo comma, Cost., il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida [...] la stessa distribuzione delle competenze legislative, là dove prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza [...] ma se ne è comprovata un'attitudine ascensionale deve allora concludersi che, quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato. Ciò non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad esclude-

*condo le rispettive competenze». L'impostazione è confermata dall'articolo 13 del TUEL. Sulla differenza tra funzioni proprie e delegate v. M.C. ROMANO, *Spazi e confini dell'autonomia regolamentare: i regolamenti dei Comuni nell'art. 117, vi comma, cost.*, in *Dir. amm.*, 4, 2007, p. 851 ss. Si veda anche L. DE LUCIA, *Le funzioni di Province e Comuni nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2005, p. 76 ss. e ancora sulla distinzione tra funzioni proprie e funzioni attribuite F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, in G. SANTANIELLO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 2004, p. 262 ss.*

re che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto»³⁷.

Si tratta della cosiddetta chiamata in sussidiarietà: non sembra difficile sostenere che in caso di emergenza su vasta scala in adempimento ai canoni di differenziazione ed adeguatezza lo Stato possa avocare in urgenza a sé determinate funzioni amministrative³⁸. In questo caso non sembra neanche dubbia la legittimità di una disciplina legislativa totalmente statale, emanata *ad hoc* per regolare questi poteri amministrativi straordinari.

Sul punto è chiara un'altra sentenza della Corte costituzionale, la n. 8 del 2016: «Non vi è lesione della competenza regionale concorrente nella materia della “protezione civile” (art. 117, terzo comma, Cost.), né interferenza con lo svolgimento delle funzioni ordinarie amministrative (art. 117, sesto comma, Cost.), né ancora un *vulnus* al principio di sussidiarietà verticale (art. 118 Cost.) o al principio di leale collaborazione, posto che le competenze e tutte le attribuzioni della Regione [...] si riespandono naturalmente al cessare di una situazione transeunte ed eccezionale, derogatoria dell'assetto ordinamentale. La quale, pur sempre, attiva una competenza che la giurisprudenza di questa Corte ascrive ai principi fondamentali della materia (sentenze n. 277 del 2008, n. 284 e n. 82 del 2006, n. 327 del 2003)».

Tale ricostruzione è conforme alla scarsa dottrina esistente sulla specifica valutazione della normativa emergenziale, che ricostruisce come fin dalla legge n. 996/1970 si sia affermato che davanti le grandi calamità dovesse «prevalere unità di indirizzo e di azione, e che non fosse quello il luogo per sottili dosaggi di poteri»³⁹. La spettanza allo

(37) Si veda S. MUSOLINO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 303/03: il Titolo V va letto alla luce del principio di unità e indivisibilità della Repubblica*, in *Astrid online*. Sono conformi alla citata sentenza della Corte costituzionale, *ex multis*, la sentenza n. 4/2004, e ancora, tra le altre, si vedano le sentenze n. 165/2007, n. 166/2008, n. 278/2010, n. 179/2012, n. 46/2014, n. 7/2015, secondo un orientamento rimasto stabile negli anni.

(38) E lo fa ad esempio A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, cit., p. 112, citando Corte cost. sent. n. 180/1991.

(39) Così cita C. MARZUOLI, *Il diritto amministrativo dell'emergenza: fonti e poteri*, cit., pp. 21-22.

Stato si giustifica «nella natura stessa del bene da tutelare [...] un bene primario e un valore assoluto costituzionalmente garantito, e ciò in specie se la competenza statale è residuale, e dunque la residuità del potere, la specie della situazione da tutelare, la stessa natura del provvedimento, vincolato nel presupposto e nella causa, la sua durata limitata nel tempo, fanno sì che non si abbia lesione dell'autonomia regionale»⁴⁰. Ciò rimane valido anche lì dove si afferma che «l'emergenza non legittima il sacrificio dell'autonomia regionale e il potere straordinario deve essere circoscritto per non compromettere il nucleo essenziale delle attribuzioni regionali»⁴¹. Infatti ciò che non deve essere compromesso non è l'insieme delle attribuzioni regionali ma il nucleo essenziale, che è qualcosa di quantitativamente inferiore⁴².

Si devono a tal proposito citare anche decisioni secondo cui il ruolo regionale può in qualche modo essere intaccato purché, in applicazione del principio di leale collaborazione, vi sia una compartecipazione regionale alla procedura decisionale⁴³, oppure sussista «un nesso di adeguatezza e proporzione tra le misure adottate e la qualità e natura degli eventi», nonché siano fissati «precisi limiti, di tempo e di contenuto»⁴⁴.

Al più quindi si potrebbero sottoporre a scrutinio costituzionale le previsioni emergenziali contenute nei decreti sisma per violazione dei canoni di leale collaborazione, proporzionalità e ragionevolezza, ove queste prevedessero delle modifiche delle normali potestà am-

La citazione è della sentenza della Corte cost. n. 208/1971.

(40) Corte cost., sent. n. 617/1987.

(41) Corte cost., sent. n. 127/1995.

(42) Qui l'alternativa in tema di riparto costituzionale di funzioni non è in termini di osservanza-compressione ma di osservanza-violazione, secondo C. MARZUOLI, *Il diritto amministrativo dell'emergenza: fonti e poteri*, cit., p. 22.

(43) Corte cost., sent. n. 617/1987, 977/1988, 127/1995, 327/2003. Da notare che nei decreti sisma del 2016-2017 tale coinvolgimento regionale è comunque operato, sia in sede di conferenza permanente che in sede di coordinamento con i Presidenti delle tre Regioni coinvolte.

(44) Come riportato in V. ONIDA, B. RANDAZZO, *Viva vox constitutionis, temi e tendenze della giurisprudenza costituzionale dell'anno 2006*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 278.

ministrative e legislative esorbitanti rispetto all'emergenza concreta o totalmente lesive dei diritti minimi delle Regioni, tanto più che le norme in esame non hanno come finalità la risposta immediata all'emergenza ma una pianificazione successiva di cui potrebbe sconoscersi la forza a derogare alle normali potestà decisionali⁴⁵.

In merito a tale questione, su cui si tornerà estesamente a breve, si deve notare che tale violazione del principio di ragionevolezza potrebbe ipotizzarsi non solo in merito alla modifica dei poteri decisionali legislativi e amministrativi fissati nella Costituzione, ma anche rispetto alla lesione di principi generali che ormai si considerano vincolanti per l'esercizio di questi poteri.

Il discorso diventa qui tangente ai limiti previsti per l'esercizio di poteri emergenziali tramite l'emanazione di ordinanze, e in specifico quelle contingibili e urgenti, ovvero la tipologia di ordinanze che non trovano una predeterminazione normativa esatta circa i possibili contenuti e poteri⁴⁶. Sul tema è stato scritto molto e non se ne tratterà in questa sede se non per svilupparne la componente necessaria all'analisi *de qua*.

Ora, come è noto, l'individuazione di principi generali in grado di limitare il potere di ordinanza di necessità e urgenza è una tematica molto dibattuta⁴⁷.

In tal senso non aiutano le leggi che prevedono tali poteri, le quali originalmente non prescrivevano il rispetto di principi generali, e successivamente anche ove previsti non precisavano quali fossero ta-

(45) V. sentenza della Corte cost. n. 313/1995.

(46) *Ex multis*: R. GALLI, D. GALLI, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 2004, I, p. 35 ss.; E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 333 ss.; S. CASSESE, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 247 ss.; L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Bologna, Mulino, 2002, p. 57 ss.

(47) Si veda V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, in *Dir. pubbl.*, 2007, p. 360. Questo problema è comunque risalente, come emerge in E. BONAUDI, *Dei provvedimenti di urgenza del Sindaco*, Torino, 1907, p. 270 ss. Sul tema dei principi generali dell'ordinamento v. V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952, p. 13 ss. e F. SORRENTINO, *I principi generali dell'ordinamento giuridico nell'interpretazione e applicazione del diritto*, in *Diritto e società*, 1987, p. 181 ss.

li principi o come si dovessero individuare⁴⁸. Viene dunque in rilievo il lavoro di completamento di dottrina e giurisprudenza⁴⁹.

La Corte costituzionale ha lavorato sulla questione fin dalla sua fondazione, arrivando ad una definizione generica nella sentenza n. 26 del 1961: «il potere di ordinanza può essere legittimamente esercitato entro un duplice ordine di limiti: a) non può essere in contrasto con le norme costituzionali e con i principi generali dell'ordinamento; b) non può intervenire in materie coperte da riserva assoluta di legge». E con riferimento al rispetto di tali principi si precisa che «dovunque tali principi siano espressi, o comunque essi risultino precisamente, non possano essere in contrasto con quei precetti della Costituzione che, rappresentando gli elementi cardinali dell'ordinamento, non consentono alcuna possibilità di deroga nemmeno ad opera della legge ordinaria»⁵⁰. Tali limiti non sono però individuati specificatamente e il tema riemerge solo negli anni '90, anche a seguito dell'approvazione delle norme sulla protezione civile, che prevedono un utilizzo molto ampio delle ordinanze dei Commissari straordinari⁵¹.

(48) Per il potere straordinario sindacale ci si riferisce all'art. 153 T.U. della legge comunale e provinciale, r.d. 148/1915. Per il potere prefettizio ci si riferisce all'art. 2 TULPS, r.d. 773/1931. Per il potere di ordinanza del c.d. diritto dell'emergenza, specificatamente in materia di protezione civile, ci si riferisce all'art. 5, l. n. 225/1992 sulla Protezione civile. Si noti che comunque la dottrina si è sempre interessata circa il tema dei poteri straordinari di emergenza e l'esistenza di eventuali principi generali non derogabili: V. CONTI, *Il sindaco nel diritto amministrativo italiano*, Napoli, 1875; A. MARASCA, *Le azioni del privato contro gli atti urgenti municipali*, in *Riv. giurispr. di Trani*, fasc. I-II, anno X, 1885, e I-II anno XI, 1886. Sui principi generali v. F. CAMMEO, *Sanità*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Vol. IV, parte II, Milano, 1905, 288. Ne fa una ricostruzione dettagliata R. CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 227 ss.

(49) Si veda anche M. GNES, *I limiti del potere d'urgenza*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2005, p. 641. Risalente M.S. GIANNINI, *Nota a sentenza Consiglio di Stato n. 536/1948*, in *Giurisprudenza comparata*, Sezioni civili, 1948-I, serie II vol. XXVII, pp. 395 e ss.

(50) La prima sentenza rilevante della Corte costituzionale è la n. 8 del 1956, si veda R. CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità*, cit., p. 92 ss. Sulla sentenza del 1961 si veda anche la lettura di C. MARZUOLI, *Il diritto amministrativo dell'emergenza: fonti e poteri*, cit., p. 19 ss. e di A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, cit., p. 96. Recentemente Corte cost., sent. 7 aprile 2011, n. 115. In dottrina tale affermazione è molto risalente, si vedano: M. S. GIANNINI, *L'interpretazione dell'atto amministrativo e la teoria giuridica generale dell'interpretazione*, Milano, Giuffrè, 1939, p. 261 in cui si parla di atti che non possono fuoriuscire dai principi sistematici dell'ordinamento positivo, e N. PAPALDO, *I provvedimenti prefettizi d'urgenza*, in *Rinnovo amministrativo*, 1937, p. 650.

(51) Iniziano a leggersi sentenze sul tema nella giurisprudenza amministrativa proprio in questi anni.

Così la giurisprudenza afferma che «per principi generali si devono intendere i principi costituzionali e i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico, tra i quali, poi, devono essere compresi anche quelli di derivazione europea, elaborati dalla Corte di giustizia o contenuti nelle disposizioni sovranazionali»⁵².

Individuate le fonti si devono però individuare tali principi: essi possono essere identificati in quei «criteri informativi dell'intero ordinamento giuridico dello Stato, i quali sono anzitutto enunciati nella Costituzione (es. principio di democraticità, di solidarietà, di eguaglianza...) e dalla *ratio* di complessi normativi, comuni all'intero diritto statale, attraverso un procedimento induttivo dal generale al particolare»⁵³.

Il primo principio generale dell'ordinamento proposto come limite al dispiegamento dei poteri di ordinanza è stato il principio di legalità, la

(52) V. sentenza Corte cost. n. 6/1956. Citato anche da L. BUSCEMA, *Linee guida in materia di ordinanze contingibili ed urgenti tra vecchie costruzioni dogmatiche e nuove prospettive di sviluppo*, in *Annali della Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Messina*, 2011, Vol. 1, p. 133 e ss. La ricostruzione è fatta anche da A. NEGRELLI, *Il limite dei principi generali al potere di ordinanza di necessità e urgenza nella giurisprudenza italiana*, in *Foro amm. TAR*, 9, 2012, p. 3009. Qui si rammenta la pronuncia Tar Napoli, Campania, sez. I, 23 dicembre 1994 n. 291, il cui inciso viene ripreso costantemente dalla giurisprudenza, *ex multis* v. Cons. Stato, sez. VI, 15 novembre 2016, n. 4705; Cons. Stato, sez. IV, 28 ottobre 2011, n. 5799; Cons. Stato, sez. IV, 8 novembre 2011, n. 5903. Sui limiti europei v. Cons. Stato, sez. IV, 27 maggio 2002 n. 2915; A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, cit., p. 106 ss. Il rispetto dei principi generali dell'ordinamento rappresenta, dunque, uno dei principali limiti ai poteri d'emergenza e sul punto vi è piena concordanza tra studiosi, giurisprudenza e norme. Sul punto B.G. MATTARELLA, *Il provvedimento*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003, Parte generale, T. I, p. 840. Per la giurisprudenza si vedano: Cons. Stato, n. 2079/2000; Cons. Stato, n. 5061/2000; Cons. Stato, n. 2691/2003; Cons. Stato, n. 2804/2005; Cons. Stato, n. 1270/2006. Anche le norme hanno recepito questa tendenza con il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, T.U. Enti locali, art. 54 e con la legge n. 225/1992, art. 5. In dottrina si vedano, *ex multis*, V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, p. 386 ss.; G. ABBAMONTE, *Eguaglianza, partecipazione e pianificazione nella gestione del territorio*, in *Giust. civ.*, 1988, IV, p. 244 ss.; P.L. PORTALURI, *La partecipazione dei privati al procedimento di formazione del piano*, in *AA.VV.*, *Scritti in ricordo di F. Pugliese*, Napoli, ESI, 2010, p. 975 ss.; C. CUDIA, *La partecipazione ai procedimenti di pianificazione tra chiunque e interessato*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2008, p. 263 ss.; A. CALEGARI, *Sul ruolo dei soggetti pubblici e privati nel procedimento di formazione del p.r.g.*, in *Riv. giur. urb.* 2006, p. 157 ss.; L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 2006; L. LEONARDI, *Le osservazioni del privato nell'attività di pianificazione del territorio: quando la trasparenza dell'azione amministrativa si "opacizza"*, in *Riv. giur. edil.*, 2002, p. 1277 ss.

(53) TAR Campania, sent. n. 182/1987.

cui applicazione ha sempre generato ampie questioni rispetto alle ordinanze contingibili e urgenti⁵⁴.

Per la nostra trattazione tale principio sarebbe comunque di scarso interesse nel momento in cui le misure emergenziali sono disposte proprio dalla legge ordinaria e non da atti amministrativi, ma ne sono interessanti i corollari che, per bilanciare la sottrazione di queste ordinanze al principio di legalità, obbligano al rispetto di altri requisiti⁵⁵.

Tra questi quello più rilevante è il requisito della temporaneità degli effetti, quale derivazione del requisito dell'eccezionalità della situazione da fronteggiare: la giurisprudenza costituzionale ha delineato i presupposti di legge che costituiscono canoni di legittimità delle ordinanze dal contenuto atipico, stabilendo che, per essere legittime, tali misure debbano avere un'efficacia temporanea, limitata al perdurare della necessaria situazione di emergenza⁵⁶. La giurisprudenza amministrativa ha aderito a questo orientamento: il provvedimento contingibile è definito quale provvedimento temporaneo, mezzo di carattere transitorio, pronto e immediato rimedio di carattere occasionale e momentaneo, destinato ad operare entro i limiti temporali della concreta situazione di fatto che si intende fronteggiare⁵⁷. Di conseguenza, ha escluso la possibilità per l'amministrazione di emettere un'ordinanza contingibile e urgente ogniqualvolta il provvedimento, in relazione al suo scopo, dovesse necessariamente rivestire il carattere di continuità e stabilità di effetti. Il secondo principio individuato dalla Corte costituzionale è quello di

(54) V. F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, Dike, Roma, 2013, p. 177; v. anche R. CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità*, Milano, 1990. Anche se va precisato «che le ordinanze che consentono la deroga ad interi corpi normativi, devono ritenersi illegittime»: così Autorità di Vigilanza sui lavori pubblici, determinazione 14 gennaio 2004 n. 1. Nello stesso senso si vedano Cons. Stato, sent. n. 197/1998 e Corte cost., sentenza n. 127/1995. Si legga anche l'importante sentenza Corte cost. n. 115/2011.

(55) Tali ordinanze sarebbero comunque sottoposte al principio di legalità nelle materie coperte da riserva di legge. Come si vedrà più avanti, tuttavia, si ammette che tali ordinanze possano derogare e comprimere anche diritti soggettivi di rango costituzionale, proprio perché indirizzate a proteggere altri diritti di eguale natura e in quel momento emergenziale più esposti a rischio di lesione.

(56) Ancora v. sentenza della Corte cost. n. 115/2011.

(57) V. *ex multis* Cons. Stato, sez. V, 21/02/2017, n. 774, Cons. Stato, sez. IV, 26/09/2013, n. 4817, TAR Calabria, sez. II, 13 dicembre 2011 n. 1552.

proporzionalità, intesa in unione al canone di ragionevolezza, ove si afferma che, per essere legittime, le misure emergenziali devono essere proporzionate alla concreta situazione da fronteggiare e che, pertanto, deve intercorrere «un rapporto di proporzionalità tra la portata dell'evento cui far fronte e il contenuto dei provvedimenti: tra le misure adottate e la qualità e la natura degli eventi deve sussistere un nesso di congruità e proporzione»⁵⁸.

Non si approfondisce ulteriormente il punto, bastando a tratteggiare questo principio le parole del Consiglio di Stato: il principio di proporzionalità, di cui si fa applicazione in materia di ordinanze di necessità ed urgenza, rientra tra i principi generali dell'ordinamento ed «implica che la pubblica amministrazione debba adottare la soluzione idonea ed adeguata, comportante il minor sacrificio possibile per gli interessi compresenti. [...] di conseguenza, le autorità amministrative non possano imporre con atti amministrativi straordinari obblighi e restrizioni alle libertà del cittadino in misura superiore, cioè sproporzionata, a quella strettamente necessaria alla tutela del pubblico interesse che l'autorità è tenuta a perseguire, in modo che il provvedimento emanato sia idoneo, cioè adeguato all'obiettivo da realizzare, e necessario, nel senso che nessun altro strumento ugualmente efficace, ma meno negativamente incidente, sia disponibile»⁵⁹. Afferenti ai detti corollari vi sono poi dei principi inferiori, o perché dubbi, o perché strettamente legati alla natura amministrativa delle ordinanze e come tali non ampliabili ad eventuali fonti legislative, o ancora perché specificazioni di principi più ampi: tra questi quelli legati alla motivazione e all'adeguata pubblicità degli atti, o la necessità dell'eccezionalità, intesa anche come imprevedibilità, della situazione a cui si vuole far fronte.

Si devono poi citare i principi relativi all'organizzazione pubblica, dunque il principio di competenza e sussidiarietà e il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni. Questi sono stati già affrontati in quanto sono gli unici principi che emergendo esplicitamente dalla Costituzio-

(58) Sent. Corte cost. 127/95.

(59) Cons. Stato, sez. V, 14/04/2006, n. 2087. Si vedano anche: Cons. Stato, sez. V, 21/02/2017, n. 774; Cons. Stato, sez. V, 26/07/2016, n. 3369.

ne ed applicandosi anche alla legge ordinaria possono essere richiamati nel caso di specie senza operazioni ermeneutiche di analogia.

Oltre a questi principi di ormai pacifica emersione si deve considerare se nell'ordinamento italiano non esistano principi dell'azione amministrativa che pur non affermati in Costituzione siano ormai da ritenersi vincolanti per lo stesso legislatore.

Ad esempio il diritto alla partecipazione ai procedimenti amministrativi è talvolta definito come un principio fondamentale dell'azione amministrativa, sin dalla legge 241/90⁶⁰. Addirittura esso è talora considerato uno *standard* essenziale del diritto globale⁶¹. In tal senso la democrazia amministrativa è parte coesistente del principio di sovranità popolare, di cui l'art. 1 della Costituzione, poiché tale principio, nelle democrazie contemporanee mature, non si fonda solo sul diritto di voto ma anche sulla concreta partecipazione alle scelte di gestione dei pubblici poteri. È vero, tuttavia, che quanto fin qui descritto è stato definito e applicato a degli strumenti di tipo amministrativo.

In conclusione dell'elaborato ci si vuole domandare se tali limiti possano applicarsi anche ad una legge, che, pur godendo della libertà dei fini garantita al Parlamento, genera comunque una variazione straordinaria alla normalità amministrativa, in grado di ledere i diritti del privato e degli altri enti pubblici coinvolti in modo non dissimile da quanto farebbe una ordinanza⁶².

Trattandosi di atti normativi ciò che sembra da valutarsi, insomma, è se tali leggi introduttive di competenze e procedure straordinarie rispettino il canone della ragionevolezza, nel quale si possono far confluire

(60) Così P. MANTINI, *Il diritto pubblico dell'emergenza e della ricostruzione in Abruzzo*, cit., p. 29. Anche G. COLAVITTI, *Il "giusto procedimento" come principio di rango costituzionale*, in *Associazione Italiana Costituzionalisti – dibattiti*, 2005.

(61) In tal senso, S. CASSESE, *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo stato*, Torino, Einaudi, 2009. Circa i diritti di partecipazione alla pianificazione si vedano Cons. Stato, sez. IV, 14/02/2012, n. 704, conferma della sentenza del TAR Campania, Napoli, sez. I, n. 8563/2004. Conforme anche Cons. Stato, sez. IV, 16/09/2011, n. 5229. Risalente, ma di equal concetto, Cons. Stato sez. IV, 28/12/2006, n. 8047.

(62) R. CAVALLO PERIN, *op. cit.*, p. 430, non è definitivo sul punto. Tale possibilità sembra ammessa da V. ANGIOLINI, *Necessità ed urgenza nel diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1986, p. 191 ss., ove analizza la normativa emergenziale. V. *supra* C. PEDRAZZI, *Relazione*, in *La cultura*, p. 72.

quei principi generali di cui si è vista l'emersione quali limiti all'utilizzo delle ordinanze contingibili e urgenti.

Per quanto riguarda il canone di ragionevolezza nel giudizio di costituzionalità si faranno solo brevi accenni, essendo una tematica nota e afferente perlopiù al diritto costituzionale.

La Corte costituzionale ha definito la ragionevolezza «razionalità pratica», potendosi intendere con ciò un uso della ragione che si avvicina al *sensus commune* per moderare la discrezionalità del legislatore⁶³.

Per utilizzare le parole della sentenza n. 85/2013: «Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264 del 2012) [...]»⁶⁴.

Sembra che si possa sostenere che i parametri utilizzati per valutare la legittimità delle ordinanze possano essere in qualche modo simili a quelli utilizzati per valutare la costituzionalità delle leggi, ovviamente con tutti i mutamenti dovuti alla differenza di rango formale e di paradigmi di giudizio. Pertanto così come si può ammettere la legittimità di misure straordinarie contenute in ordinanze con contenuti non predeterminati dalla legge, a patto che rispettino i principi generali dell'ordinamento e le disposizioni costituzionali, si può ammettere la stessa legittimità di leggi eccezionali, purché siano ragionevoli in base agli stessi paradigmi legali⁶⁵.

(63) Sentenza Corte cost. n. 172/1996.

(64) Si veda *Principi di proporzionalità e ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale, anche in rapporto alla giurisprudenza delle corti europee*, Quaderno predisposto in occasione dell'incontro trilaterale tra Corte costituzionale italiana, Tribunale costituzionale spagnolo e Corte costituzionale portoghese, Roma, 2013. V. anche sentenza della Corte cost. n. 88/2016, in un giudizio in cui si erano impugnate per violazione della Costituzione delle previsioni del decreto luogotenenziale 1399 del 1917 emesso in conseguenza del terremoto di Messina del 1908.

(65) Tale tesi sarebbe rinforzata in quella interpretazione, invero minoritaria, che considera tali ordinanze delle fonti normative, seppure atipiche, v. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, p. 459. Tre le varie tesi opposte: E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 337, v. anche Cons. Stato, sez. IV, 28/10/2011 n. 5799. Una tesi intermedia e per noi rilevante, per quanto molto risalente, M.S. GIANNINI, *Nota a sentenza Consiglio di Stato n. 536/1948*, cit. Anche se poi lo stesso, in M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1993, p. 268, ha superato tale impostazione.

In tal modo, se già si era esclusa l'illegittimità di queste leggi emergenziali rispetto agli articoli 117 e 118 Cost., sembra che questa si possa escludere anche rispetto agli altri principi generali dell'ordinamento, purché queste leggi passino lo scrutinio di ragionevolezza, che sembra potersi declinare in modo sovrapponibile, seppur meno severo, a quello che si dovrebbe compiere sulle ordinanze contingibili e urgenti. E questo discorso, si badi, non è applicabile solo alle leggi approvate per il terremoto del 2016, ma rispetto ad una qualsiasi legge emessa per far fronte a situazioni di emergenza.

Si deve infatti rappresentare come il conflitto tra il diritto del cittadino ed il potere pubblico, quale che sia, comprenda anche un conflitto con un altro diritto, di diversa specie, di un altro cittadino. In altri termini: il limite al diritto finisce per essere non solo il potere pubblico ma un altro diritto di un altro cittadino; il potere pubblico è solo una sorta di intermediario, certo irrinunciabile, ma non tale da cancellare l'ulteriore protagonista. Si apre così un problema, non risolvibile con i criteri, valori e schemi che si usano quando il confronto è fra cittadino e potere pubblico. D'altra parte, che un diritto costituzionalmente garantito possa essere sacrificato in nome di un altro diritto costituzionalmente garantito è orientamento corrente.

È centrale ancora la decisione della Corte costituzionale n. 100/1987 che riguarda il diritto costituzionalmente garantito alla tutela giurisdizionale. Si discuteva dell'art. 4 del d.l. n. 57/1982, convertito con legge n. 187/82, originato dai terremoti del 1980 e 1981 in Campania e Basilicata: «gli atti e i provvedimenti amministrativi adottati in un breve periodo si considerano legittimi, anche se difformi dalle norme in vigore, incluse quelle che regolano la competenza o disciplinano le procedure, purché diretti a realizzare l'attività di soccorso, ad assicurare servizi necessari per la collettività o a soddisfare esigenze primarie dei cittadini nelle zone colpite da eventi sismici. La Corte afferma che questo articolo non assicura una tutela illimitata e invariabile». Ciò, peraltro, ovviamente a condizione che lo scostamento dal modello accolto in via generale sia ragionevole e adeguato, limite operante anche per pubbliche calamità che non possono giustificare l'inosservanza di precetti costituzionali. Di conseguenza, bisogna comunque assicurare una congrua garanzia: è indefettibile, in uno Sta-

to di diritto, il controllo particolarmente severo nel caso di un intervento con legge di sanatoria, che dovrà essere strettamente collegato alle peculiarità del caso, che escludano l'arbitrarietà della sostituzione del modello generale. Dunque, l'emergenza, quando la si assuma come una certa situazione che mette a repentaglio fondamentali interessi individuali o collettivi, è un valore di rilievo costituzionale, si iscrive tra gli elementi che debbono essere bilanciati e diviene un parametro in astratto idoneo a conformare il contenuto dei diritti costituzionalmente garantiti sulla base di un reciproco condizionamento⁶⁶. Vero che, nel caso da ultimo citato, l'intervento è operato con atto legislativo, il che è profilo centrale, ma ciò non toglie che l'emergenza ha uno spazio a livello costituzionale o dell'interpretazione costituzionale⁶⁷.

5. Conclusioni

Le previsioni per la pianificazione della ricostruzione dei territori colpiti dai sismi del 2016 avevano quindi dei contenuti particolarmente innovativi e derogatori rispetto alla normale allocazione di competenze e poteri decisionali in tema di governo del territorio.

Quel che va notato è che l'eccezionalità di questi eventi non corrisponde ad una imprevedibilità degli stessi, essendo ormai chiaro che periodicamente avverranno sismi sul suolo italiano.

Dunque, piuttosto che affrontare tali disastri con risposte puntuali elaborate caso per caso, si dovrebbe, semmai, in periodi lontani da esigenze contingenti e con una doverosa riflessione, elaborare una forma di normativa generale dell'emergenza, che preveda poteri, competenze, procedimenti e misure tipiche da adottarsi in caso di disastro naturale,

(66) Concorde A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, cit., p. 111. In tal senso l'emergenza si avvicina ad essere quella fonte che, ad esempio, per C. Mortati, fondava la tensione tra Costituzione formale e Costituzione materiale, mentre per S. Romano, fondava lo stato di eccezione. V. C. MORTATI, voce *Costituzione dello Stato*, in Enc. Diritto, vol. XI, Milano, 1962; G. DE VERGOTTINI, *Necessità, Costituzione materiale e disciplina dell'emergenza. In margine al pensiero di C. Mortati*, in M. GALIZIA (a cura di), *Forme di Stato e forme di Governo*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 475 ss.; A. TARANTINO, *La teoria della necessità nell'ordinamento giuridico. Interpretazione della dottrina di Santi Romano*, Milano, Giuffrè, 1976.

(67) La riflessione è tratta da C. MARZUOLI, *Il diritto amministrativo dell'emergenza: fonti e poteri*, cit., p. 20.

attivabili in modo automatico o tramite una semplice legge di richiamo al momento dell'avvenimento emergenziale⁶⁸.

Una legge del genere potrebbe permettersi l'introduzione anche di poteri, competenze e strumenti estremamente derogatori e atipici, i quali, non essendo compresi in una elaborazione rapida e sommaria, potrebbero finalmente essere calibrati e ponderati in modo da assicurare chiarezza, completezza, legittimità e reale efficacia. In questo scenario proposto si potrebbero superare anche i dubbi circa la reale legittimità costituzionale delle leggi emergenziali, spesso stridenti rispetto ai parametri di ragionevolezza e proporzionalità che si dovrebbero rispettare per garantire aderenza alle norme costituzionali e ai principi di diritto applicabili.

Fino a quel momento la cosa migliore, probabilmente, è affidarsi alle prassi ormai maturate in questo settore, prevedendo di volta in volta dei quadri normativi generici, senza previsioni fortemente inedite o dirompendi. In quest'ottica l'intervento legislativo qui studiato, pur se abortito nei suoi aspetti più interessanti, merita attenzione quale possibile spia di una necessità avvertita dal legislatore, che potrebbe riaffiorare più volte in futuro, circa lo spostamento delle competenze decisionali in casi di emergenza.

(68) Tale riflessione è attuale anche a seguito della legge n. 30 del 16 marzo 2017 recante «Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale della protezione civile». V. M. MOIRAGHI, *Protezione civile*, Rimini, Maggioli, 2014, *passim*. V. anche *Semplificazioni possibili nel superamento delle emergenze: indagine conoscitiva*, documento approvato dalla Commissione parlamentare per la semplificazione, presentato il 22 marzo 2016.

Migrazioni: norme, pratiche di integrazione e territorio

Paola de Salvo

«*sunt lacrimae rerum
et mentem mortalia tangunt*»

(Eneide, I: 462)

Il tema dell'immigrazione è tornato negli ultimi anni in primo piano sulla scena italiana ed europea. Rappresenta una questione centrale nel dibattito politico e culturale odierno, soprattutto con l'avvento della globalizzazione e dei processi di democratizzazione che hanno generato nuove dinamiche sociali e geografiche nella società contemporanea sempre più multi-etnica e multiculturale. L'aumento evidente e crescente dei flussi migratori sta determinando un forte impatto nei contesti economici e sociali dei Paesi di accoglienza; sempre di più si stanno stabilendo relazioni tra autorità locali, la società civile organizzata e i residenti, per la scelta di modelli operativi differenziati che rispettino le singole identità locali e rispondano contemporaneamente alle necessità di accoglienza ma soprattutto d'integrazione dei migranti. Negli ultimi anni, specialmente in Europa, le questioni relative all'integrazione sono state pesantemente politicizzate, probabilmente limitando le prospettive per le quali l'integrazione dovrebbe essere intesa come un processo bidirezionale di adattamento reciproco tra la comunità migrante e quella ospitante. La rapida evoluzione della società comporta la necessità di individuare nuovi approcci che ridefiniscano le tradizionali categorie di integrazione, a favore di prospettive alternative in grado di dare risposte innovative al fenomeno migratorio alla luce dell'accelerazione del cambiamento sociale, del transnazionalismo, della crescente diversificazione e delle sfide della frammentazione e della fluidità tipiche della società contemporanea.

1. Introduzione

La modernizzazione che ha caratterizzato la società contemporanea ha portato all'affermazione di due fenomeni tra di loro contraddittori. Da un lato culture differenti hanno avuto modo di avvicinarsi sempre di più attivando occasioni di cooperazione economica e di integrazione interna-

zionale che hanno visto l'affermarsi della globalizzazione. *Contra* si sono verificati fenomeni di particolarismo, di chiusura in culture e subculture di carattere religioso, di scontri violenti tra mondi di cui si è enfatizzata la presunta irriducibile diversità¹. I flussi migratori hanno certamente assunto un ruolo determinante e strutturale con l'avvento della globalizzazione e dei processi di democratizzazione che hanno generato nuove dinamiche sociali e geografiche nella società contemporanea, sempre più multietnica e multiculturale. La globalizzazione, in particolare, è causa ed effetto dell'aumentata relazione tra gli esseri umani, i quali si trovano a vivere una realtà in cui l'idea del confine appare sempre più labile. Sebbene i fenomeni migratori siano sempre esistiti e siano stati causa nel tempo dell'affermazione di mutamenti radicali nei diversi Paesi di origine, di transito e di arrivo, l'entità del fenomeno migratorio ha avuto un'accelerazione e un'amplificazione nel corso del Novecento. Le migrazioni, facilitate dal processo di globalizzazione, favoriscono il movimento di una numerosità di migranti particolarmente differenziati per Paese di provenienza, tradizione culturale, appartenenza di genere, età, *status* socio-economico e motivazione dello spostamento. Le democrazie contemporanee si trovano a dover gestire una transizione da una situazione tendenzialmente omogenea dal punto di vista socio-culturale ad una nuova società la cui peculiarità è la multiculturalità che deve riconoscere un «diritto alla differenza»² come risposta al problema della convivenza civile tra culture diverse. La complessità delle situazioni reali presenta però situazioni e contesti in cui si alternano e coesistono circostanze sia conflittuali che collaborative in cui si creano fenomeni di contrasto e pratiche di socialità nelle relazioni economiche, culturali e sociali, ed anche nell'organizzazione e nella modalità d'uso degli spazi urbani. Le stesse strategie dell'accoglienza, che in Italia presentano ancora un carattere troppo emergenziale, si connotano per ripetute contraddizioni e per essere esposte a numerose critiche soprattutto per le disfunzionalità e disparità tra le diverse strutture che provvedono ad essa. Accanto al tema dell'accoglienza si

(1) F. CRESPI, R. SEGATORI (a cura di), *Multiculturalismo e democrazia*, Roma, Donzelli, 1986.

(2) G. BETTIN LATTES, *Le forme della cittadinanza*, in Id. (a cura di), *Mutamenti in Europa. Lezioni di sociologia*, Monduzi, 2002, pp. 317-375.

affianca quello dell'integrazione e dell'attivazione di processi di inclusione, aspetto complesso e in trasformazione. Il tema dell'integrazione, intesa come processo bidirezionale di adattamento reciproco, rende necessari nuovi paradigmi in grado di dare risposte ai nuovi grandi temi globali dell'accelerazione del cambiamento sociale, del transnazionalismo, della crescente diversificazione e delle sfide della frammentazione e della fluidità della società.

2. Il contesto normativo e le politiche d'accoglienza in Italia

Il numero sempre più crescente di migranti ha comportato per gli Stati europei destabilizzanti squilibri economici e sociali. Le risposte dei singoli Stati sono state differenti e condizionate dalle scelte politiche, dall'opinione pubblica e dal clima culturale di ogni territorio³. I flussi migratori sono stati caratterizzati negli ultimi anni da una crescita del numero degli arrivi, delle richieste delle domande di protezione internazionale e da un'attenzione sempre più rilevante da parte dell'Unione europea, dei suoi Stati membri e dell'opinione pubblica. Queste nuove emergenze hanno influenzato il sistema di welfare italiano, le azioni, le scelte, le normative e la *governance* per l'accoglienza e l'integrazione dei migranti. Le politiche di intervento delle istituzioni italiane stanno cercando di superare una logica ed una gestione emergenziale del fenomeno migratorio a favore di una più organica politica dell'accoglienza. La comprensione della *governance* dell'attuale sistema di accoglienza è il risultato di una serie di azioni e strategie avviate nel 2011 per fare fronte alla prima emergenza dei flussi provenienti dal Nord Africa, poi nel 2014 con l'approvazione dell'intesa tra il Governo, le Regioni e gli Enti locali sul piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati e con l'emanazione del decreto legislativo n. 142 del 2015⁴.

(3) M. AMBROSINI, *Networking, protesta, advocacy, aiuto. La società civile italiana e gli immigrati*, in *Mondi migranti*, 2014, p. 201 ss.

(4) Decreto legislativo di attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale.

Il quadro istituzionale delineatosi è stato arricchito dalle esperienze attuate con la gestione dei progetti di accoglienza realizzati dagli Enti locali che hanno dato vita al sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (di seguito SPRAR) e dalle attività realizzate, grazie all'erogazione di fondi comunitari, soprattutto all'interno della programmazione del Fondo asilo migrazione integrazione (FAMI). Tutta la rete degli interventi infine fa riferimento al quadro delle disposizioni del Regolamento di Dublino e delle operazioni di *Search and Rescue* nel Mediterraneo. Le prime emergenze del 2011 hanno costituito un momento di passaggio verso una gestione in via ordinaria di un'emergenza umanitaria attualissima. Tra i più importanti risultati di questa prima esperienza si deve menzionare l'attivazione di forme di collaborazione tra le amministrazioni competenti, a livello centrale e locale, e gli enti rappresentativi delle realtà territoriali per la definizione di un modello condiviso di accoglienza dei flussi dei migranti.

Come evidenzia il Ministero dell'Interno⁵, la chiusura dell'emergenza Nord Africa non ha comportato una diminuzione dei flussi in entrata: infatti nel 2013 sono sbarcati 42.925 migranti, nel 2014 170.100, nel 2015 si è registrata una leggera riduzione con 153.842 sbarchi e nel 2016 un ulteriore aumento con l'arrivo di 181.436 migranti. Numeri così elevati hanno richiesto risposte immediate ed una articolata gestione dell'accoglienza per cercare di garantire una *governance* nazionale e regionale di queste emergenze. Il sistema italiano prevede due fasi per la gestione dell'accoglienza individuando strutture differenti in base alle funzioni assolve:

- centri di primo soccorso e assistenza nelle Regioni di sbarco e centri regionali per la fase di prima accoglienza e qualificazione;
- centri di seconda accoglienza e integrazione coincidenti con il sistema SPRAR.

Il sistema SPRAR è il paradigma di riferimento italiano per l'accoglienza di secondo livello e si articola in singoli progetti di accoglienza integrata che vengono predisposti dagli Enti locali, con la collaborazione del terzo settore e finanziati dal Ministero dell'Interno. L'obiettivo del-

(5) Ministero dell'Interno, *Le iniziative di buona accoglienza e integrazione dei migranti in Italia. Modelli, strumenti e azioni*, 2017.

lo SPRAR è quello di cercare di permettere ai richiedenti e titolari di protezione internazionale di iniziare percorsi di inserimento socio-economico finalizzati al raggiungimento di una propria autonomia. È l'intesa del luglio 2014 a definire l'organizzazione del sistema di accoglienza e la sua *governance*; aspetto rilevante del documento è l'attenzione riservata al termine "integrazione", che viene definita come funzione dell'intero sistema di accoglienza⁶. Il decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (e le sue successive modificazioni) perfeziona la costruzione di un *framework* necessario per la disciplina dell'accoglienza, formalizzando quanto previsto dall'intesa e riaffermando il principio della leale collaborazione fra i livelli di governo interessati, secondo le forme di coordinamento nazionale e regionale, normando il metodo della concertazione tra gli enti coinvolti. Ne emerge un nuovo sistema che prevede una prima accoglienza, assicurata da centri governativi, denominati *Hub*, e un secondo livello assicurato dallo SPRAR. Nel governo dell'accoglienza il nuovo intervento normativo conferma a livello territoriale le strutture che già svolgevano le funzioni di soccorso e prima assistenza nei luoghi di sbarco. Nuove strutture sono invece gli *Hotspot*, istituiti nell'ambito delle iniziative europee per la gestione dell'emergenza umanitaria e formalmente previsti dall'art. 17 del decreto-legge n. 13 del 13 febbraio 2017, convertito in legge 13 aprile 2017, n. 46, con la denominazione di «punti di crisi». Gli *Hotspot* sono aree che vengono individuate nei principali luoghi di sbarco, spazi dove vengono fatti convergere tutti gli arrivi al fine di poter effettuare le operazioni di *screening* sanitario, di individuazione delle vulnerabilità, di accertamento della volontà di richiedere la protezione internazionale. Gli *Hotspot* rispondono alla necessità di espletare sia le operazioni di soccorso che tutte le formalità necessarie per condurre il richiedente, privo di mezzi di sostentamento, verso l'accoglienza decentrata sul territorio, secondo un sistema di distribuzione che assegna a ciascuna Regione una quota percentuale di richiedenti asilo pari alla quota regionale di accesso al Fondo nazionale per le politiche sociali.

Il quadro delineato evidenzia come l'approccio italiano all'accoglienza

(6) Ministero dell'Interno, *Le iniziative di buona accoglienza e integrazione dei migranti in Italia. Modelli, strumenti e azioni*, 2017.

e all'integrazione dei cittadini stranieri sia caratterizzato da una *governance* multilivello e dalla concorrenza, nella realizzazione dei diversi progetti, dell'azione di soggetti differenti⁷. In particolare, sempre di più a livello territoriale, gli Enti locali, in collaborazione con il terzo settore e soggetti privati, assicurano progetti di accoglienza integrata che vanno oltre il semplice sostentamento cercando di garantire percorsi personalizzati di inclusione sociale. L'Italia più degli altri Paesi europei ha sofferto l'arrivo dei flussi migratori e nel tempo ha aumentato sia la capacità dei posti messi a disposizione sia il numero dei beneficiari accolti, ristrutturando ed espandendo gradualmente il proprio sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati⁸. La necessità però di evitare risposte emergenziali al bisogno di accoglienza ha spinto il Ministero dell'Interno a prevedere diversi ampliamenti straordinari della rete SPRAR che dal 2015 ha visto il suo consolidarsi: ai 12.577 posti strutturalmente finanziati da bando si sono aggiunti 9.036 posti aggiuntivi per un totale di 21.613 posti complessivi. In particolare il 2016 ha visto un ulteriore incremento significativo (+20,4%), che ha portato il numero assoluto di posti a 26.012, di cui 23.399 per ordinari, 2.039 per minori stranieri non

(7) L'architettura del sistema di accoglienza nazionale prevede inoltre come strumento di *governance* il Tavolo di coordinamento nazionale, responsabile per l'approvazione del Piano di accoglienza, del Piano per l'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale e inoltre sede di condivisione e confronto sulla programmazione dei fondi europei, in particolare del Fondo asilo migrazione integrazione. È prevista la partecipazione dei rappresentanti del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, del Dipartimento per la pubblica sicurezza, del Ministero del Lavoro, dell'ANCI, dell'UPI e della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Il Tavolo è integrato da rappresentanti del Ministro delegato alle pari opportunità, dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, della Commissione nazionale per il diritto di asilo e, a seconda delle materie trattate, da rappresentanti di altre amministrazioni o altri soggetti interessati. Le linee di indirizzo e la programmazione predisposte dal Tavolo di coordinamento nazionale sono attuate a livello territoriale attraverso Tavoli di Coordinamento Regionale, insediati presso le Prefetture dei capoluoghi di Regione, luoghi di pianificazione dell'accoglienza regionale, di attivazione della cooperazione tra le istituzioni e gli enti preposti per facilitare i processi di integrazione. Ulteriore strumento ordinario di *governance* del fenomeno migratorio a livello locale sono i Consigli territoriali per l'immigrazione (Cπ), previsti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 394/1999 e istituiti con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18 dicembre 1999: sono presenti in tutte le Prefetture e hanno il compito di monitorare la presenza dei cittadini stranieri, raccogliere le diverse criticità nonché promuovere la concertazione favorendo soluzioni condivise tra tutte le amministrazioni, le istituzioni e i soggetti coinvolti.

(8) R. BERTOZZI, T. CONSOLI, *Flussi migratori, nuove vulnerabilità e pratiche di accoglienza*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 1, 2017, pp. 3-16.

accompagnati e 574 per persone con disagio mentale o disabilità⁹. Infine si sottolinea come, sebbene questa ipotesi fosse stata considerata residuale, la necessità di offrire risposte immediate ad urgenti esigenze di accoglienza ha spinto ad un'accoglienza diffusa su tutto il territorio nazionale, assicurata dai Prefetti, attraverso l'attivazione di Centri di accoglienza straordinaria (CAS).

Il sistema italiano, nonostante alcune criticità dovute alla numerosità ed eccezionalità degli arrivi e alla presenza di un sistema diviso tra emergenza ed ordinarietà, sta mostrando una sua stabilità, come dimostrano i numeri delle persone accolte, e sta procedendo verso una sua ottimizzazione¹⁰. A fine 2016 è stato stipulato un accordo tra il Ministero dell'Interno e l'ANCI, dove è stato concordato un Piano nazionale di riparto che consentirà, all'interno delle singole Regioni, una distribuzione più equilibrata e sostenibile dei migranti nelle singole realtà locali, cercando di prevedere una proporzionalità tra migranti in accoglienza e popolazione residente. Un tale orientamento, fondato sulla volontaria adesione delle amministrazioni locali, secondo il principio di condivisione e leale collaborazione, dovrebbe evitare che alcuni Comuni siano maggiormente sovraccaricati rispetto ad altri. L'attenzione istituzionale si sta infine orientando sempre di più ai temi dell'integrazione e dell'inserimento socio-economico, in questo senso il Ministero, cercando anche di superare la condizione di inattività degli ospiti delle strutture di accoglienza, indirizza i Prefetti a sottoscrivere degli accordi con gli Enti locali per coinvolgere i richiedenti asilo in attività di utilità sociale a favore delle collettività locali¹¹, all'interno di progetti ed iniziative realizzati unitamente dalla società civile organizzata e dai Comuni o altri Enti locali.

(9) Ministero dell'Interno, *Le iniziative di buona accoglienza e integrazione dei migranti in Italia. Modelli, strumenti e azioni*, cit.

(10) Nel 2015 il totale degli immigrati presenti nel territorio italiano era di 103.792 e nell'anno successivo il totale è aumentato a 176.554.

(11) Il d.l. 17 febbraio 2017, n. 13, convertito in legge 13 aprile 2017, n. 46, conferisce rilevanza giuridica alle iniziative in materia di volontariato; nel modificare il d.lgs. n. 142/2015, prevede che «i Prefetti promuovono, d'intesa con i Comuni, anche nell'ambito dell'attività dei Consigli territoriali per l'immigrazione, ogni iniziativa utile all'implementazione dell'impiego di richiedenti protezione internazionale, su base volontaria, in attività di utilità sociale in favore delle collettività locali, nel quadro delle disposizioni normative vigenti».

In conclusione, emerge come il sistema italiano di *governance* del fenomeno migratorio sia caratterizzato per la strutturazione di un sistema diffuso di accoglienza territoriale, che ha come punto di riferimento le Prefetture, e che è volto a promuovere e valorizzare l'integrazione dei cittadini stranieri in un quadro di dinamiche politiche, sociali ed economiche non semplice. Il sistema normativo che si è venuto a determinare negli ultimi anni cerca di dare valore a percorsi di integrazione ed inserimento volti a stabilire stabili ed efficaci legami con i territori di accoglienza che diventano gli interlocutori principali con cui programmare e pianificare le azioni necessarie. L'immigrazione è un tema di particolare rilevanza del dibattito politico attuale che comporta una profonda relazione tra autorità locali, altri attori attivi sul territorio e residenti verso la costruzione di modelli operativi differenziati che rispettino le realtà locali, che rispondano alle necessità di accoglienza ma soprattutto d'integrazione. Purtroppo il *frame* dell'emergenza è stato troppo spesso riproposto ed ha impedito l'organizzazione di un sistema di accoglienza e protezione maggiormente equo ed organico¹², si rende necessario un impegno sistemico sulle politiche migratorie, ma anche sulle competenze dei soggetti coinvolti nelle procedure di accoglienza e sull'indicazione delle condizioni di permanenza nei territori, armonizzando le strategie attuate nelle diverse realtà locali. In realtà, in diversi centri SPRAR, si evidenziano percorsi ed esperienze significative, essenzialmente in realtà urbane di piccole e medie dimensioni, dove sono state attivate azioni *multi-agency* che presentano dinamiche sociali culturali e istituzionali di partecipazione attiva ed inclusiva, ma ancora troppi sono i migranti che permangono nei circuiti straordinari. In questo contesto si inserisce il difficoltoso rapporto tra decisioni nazionali e azioni locali e il problema più evidente è il differente peso dei flussi migratori sul territorio nazionale. Gli arrivi hanno certamente riguardato soprattutto alcuni territori del Sud d'Italia e spesso il Governo nazionale, in situazioni di urgenza, ha adottato decisioni di trasferimento da un territorio ad un altro senza previa informazione agli Enti locali o nonostante il lo-

(12) E. DAL ZOTTO, *L'Emergenza Nord Africa a Bergamo, Pavia e Mantova: Politiche e discorsi nella dimensione locale dell'accoglienza*, in *Immigrazione e contesti locali: Annuario CirMib*, 2016, pp. 265-278.

ro parere negativo, generando tensioni nella gestione del problema aggravate dalle differenti percezioni del fenomeno migratorio che ne hanno cambiato la rappresentazione sociale creando crescenti problemi di consenso politico. Il tema delle migrazioni ha certamente caratterizzato la situazione politica e sociale italiana degli ultimi trent'anni, i flussi sono aumentati ed è mutata nel tempo la loro composizione sociale, che ha determinato anche un passaggio di competenze a livello governativo e ministeriale al Ministero degli Interni. Nonostante negli ultimi anni lo Stato italiano si sia particolarmente impegnato nel cercare di gestire e governare un flusso migratorio sempre più consistente e diversificato, manca una riflessione sistemica sulle politiche migratorie e sulle competenze degli attori coinvolti così come nella definizione delle strategie ed azioni per la permanenza messe in atto nei territori.

3. Ripensare l'integrazione: dai modelli tradizionali verso nuove prospettive

Il crescente flusso dei migranti sulle coste del Sud Europa e, in particolare, quelle italiane stanno accrescendo il tentativo di definire caratteristiche e differenze tra i migranti forzati, per i quali è necessario attivare delle strategie di inserimento, e i migranti economici, per i quali si richiede un generale alleggerimento delle procedure. Questi profili si presentano in realtà sempre più attenuati e sempre meno utilizzabili sia per comprendere l'origine dei flussi che per individuare strategie di integrazione¹³. Sull'uso del termine "integrazione" una parte della letteratura¹⁴ ha identificato tre significati che assumono in sé i riferimenti ideologici di quelli che in seguito definiremo i modelli nazionali di integrazione. Una prima definizione fa riferimento all'integrazione come uguaglianza, in questo senso il processo di integrazione è rivolto all'ottenimento di condizioni paritarie per gli immigrati con particolare attenzione agli aspetti relativi alle condizioni giuridiche, all'accesso alle risorse e allo status sociale. Una tale interpretazione cerca di porre par-

(13) R. BERTOZZI, T. CONSOLI, *Flussi migratori, nuove vulnerabilità e pratiche di accoglienza*, cit., p. 6.

(14) G. ZINCONE (a cura di), *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2000.

ticolare attenzione al grado di apertura e alla capacità di adattamento degli orientamenti giuridici nei riguardi dei migranti, mettendo a confronto i loro diritti con quelli dei cittadini ospitanti. Un altro orientamento considera l'integrazione come utilità: l'integrazione viene valutata, secondo un punto di vista funzionalista-utilitarista, con riferimento appunto all'utilità che essa può produrre per la comunità locale ospitante. Ne deriva una visione del fenomeno migratorio in termini di costi e benefici, che, vista la sua immediatezza e semplicità, ha un effetto diretto sull'opinione pubblica. Infine, un ultimo orientamento indica l'integrazione come somiglianza, l'integrazione in questo caso dovrebbe condurre l'immigrato alla condivisione di valori e comportamenti propri della società ospitante. La questione dell'immigrazione e dei problemi ad essa collegati delle diversità etnico-culturali ha assunto una progressiva centralità tanto che, sia nel dibattito scientifico che in quello politico, si è avvertita l'esigenza di elaborare modelli d'integrazione che, nel riconoscimento delle peculiarità culturali, fossero in grado di valorizzare la dimensione della coesione sociale, evitando di focalizzare l'attenzione esclusivamente ai temi del conflitto e delle questioni di sicurezza. Nell'ultimo decennio si è determinato un attivismo ed un'evidente attenzione anche da parte delle istituzioni comunitarie e si è sviluppato un crescente e vivace dibattito politico nei singoli Stati membri. Diversamente, sino a tempi relativamente recenti, si era riscontrato un limitato interesse per il fenomeno migratorio, Hammar¹⁵ sosteneva che fino alla metà degli anni '80 del Novecento l'integrazione degli immigrati era un tema di *policy* del tutto marginale. Questa disattenzione è iniziata a cambiare solo quando i singoli Governi nazionali sono diventati consapevoli della stabilità della presenza della popolazione straniera e della difficoltà di potere avere un ruolo attivo nella sua riduzione. L'integrazione diventa così un tema politico rilevante sebbene con scelte, atteggiamenti e posizioni contrastanti: da una parte la necessità di attuare politiche restrittive nei confronti di potenziali nuovi ingressi e dall'altra la necessità di favorire processi di integrazione nelle strutture sociali dei territori ospitanti. La convergenza dei Governi europei, sebbene

(15) T. HAMMAR (a cura di), *European immigration policy: A comparative study*, Cambridge University Press, 1985.

con modelli di riferimento differenti, sul tema dell'integrazione è certamente una delle tendenze più importanti degli ultimi anni. Le politiche che ne sono derivate sono differenti, ma ricondotte a degli idealtipi riconosciuti dalla letteratura¹⁶. I modelli di integrazione, presenti nei differenti contesti nazionali, rispetto ai quali si rileva un orientamento condiviso, sono quattro¹⁷:

- multiculturali;
- neo-assimilazionista;
- funzionalista;
- mediterraneo.

Il modello multiculturale, tipico dell'Inghilterra, Svezia e Danimarca, tende a difendere e tutelare le identità culturali dei migranti e a riconoscere le differenze sociali-culturali-etniche, ma nel contempo cerca di facilitare l'occupazione, l'istruzione dei migranti, sostenendo l'accesso ai diritti di cittadinanza, questo modello di intervento pubblico si basa su una strategia rivolta al riconoscimento dei diritti collettivi. Il multiculturalismo inteso come «un progetto politico di ampio respiro con lo scopo di tutelare e valorizzare le differenze culturali»¹⁸ sta in realtà progressivamente avvicinandosi a tendenze neo-assimilazioniste francesi. Il modello neo-assimilazionista valorizza le pratiche di integrazione, favorendo l'acquisizione della cittadinanza e dei relativi diritti e sostenendo l'accesso in una società egualitaria e laica. Lo Stato ospite deve creare le condizioni che agevolano l'inserimento socio-culturale (obbligo di utilizzare la lingua del Paese di arrivo, inserimento scolastico dei figli, ecc.), e l'adattamento è a carico dell'immigrato. L'impatto positivo di tale modello dovrebbe fare soprattutto riferimento alla sfera pubblica e civile per cui gli immigrati dovrebbero essere considerati nuovi cittadini. L'assimilazione non è tuttavia automatica né comporta la perdita della dimensione etnica, né la perdita di differenziazione nelle relazioni so-

(16) G. ZINCONE (a cura di), *Immigrazione: segnali di integrazione: sanità, scuola e casa*, Bologna, Il Mulino, 2009; C. BERTOSI, *National models of integration in Europe*, in *American Behavioral Scientist*, 12, 2011, p. 1561 ss.

(17) S. GOZZO, *Quale integrazione? Politiche per l'accoglienza e percezione dell'immigrato in Europa*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 1, 2017, p. 17 ss.

(18) S. Gozzo, *Quale integrazione?*, cit., p. 24.

ciali, né quella dell'emarginazione urbana¹⁹. Le politiche d'integrazione di tipo funzionalista, adottate soprattutto in Germania, si caratterizzano essenzialmente per la creazione di un quadro di diritti stabili per i cittadini stranieri, sebbene vengano considerati degli ospiti temporanei²⁰. Tale modello assegna rilevanza all'integrazione socio-economica e lavorativa, ma marginalizza l'integrazione socio-culturale: si tratta di quella che viene definita un'inclusione differenziale²¹. Infine il modello mediterraneo, proprio di Italia, Spagna e Grecia, dove è assente un quadro coerente di inclusione dei migranti e dove è limitata una strategia sistematica del fenomeno migratorio, che viene soprattutto trattato come emergenziale. Il problema migrazione viene risolto nella quotidianità a seconda delle specificità territoriali senza linee di indirizzo comuni²². I modelli di integrazione, presentati in questo lavoro sinteticamente, sono ricostruzioni che cercano di comprendere gli indirizzi delle differenti politiche nazionali, ma anche di identificare i principali orientamenti che fanno riferimento all'inclusione dei migranti e dei rifugiati nelle società ospitanti²³. Gli ingenti flussi migratori degli ultimi anni stanno comportando una ridefinizione dei tradizionali modelli e anche dei valori ad essi sottesi. Posizioni meno tolleranti, un'opinione pubblica che sta mostrando tensioni rispetto alle tematiche dell'integrazione portano i modelli presentati a convergere sempre di più tra di loro, rendendo difficoltoso distinguere i diversi idealtipi. Emerge una diffusa tendenza ad orientare le pratiche di integrazione verso modelli assimilazionisti e funzionalisti con una evidente tendenza a rimpatri o ingressi selettivi. Le politiche di integrazione operano inoltre su una molteplicità di di-

(19) M. AMBROSINI, *Immigrati e mercato del lavoro in Italia* in G. GOSETTI (a cura di), *Lavoro e lavori: strumenti per comprendere il cambiamento*, Milano, Franco Angeli, 2011, p. 117 ss.

(20) M. AMBROSINI, *Networking, protesta, advocacy, aiuto*, cit.

(21) L. ZANFRINI, *I confini della cittadinanza: perché l'immigrazione disturba*, in *Sociologia del Lavoro*, 117, 2010, p. 40.

(22) M. AMBROSINI *Il futuro in mezzo a noi. Le seconde generazioni scaturite dall'immigrazione nella società italiana dei prossimi anni*, in M. AMBROSINI, S. MOLINA (a cura di), *Seconde generazioni: un'introduzione al futuro dell'immigrazione in Italia*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 2004.

(23) M. CATARCI, *Considerazioni critiche sulla nozione di integrazione di migranti e rifugiati*, in *REMHU-Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 43, 2014, p. 71 ss.

mensioni, che fanno riferimento a differenti sfere sociali che coinvolgono i singoli individui con modalità differenziate in funzione delle diverse condizioni e dei contesti territoriali in cui essi si trovano. Il modello adottato influenza le pratiche di integrazione conseguenti e può fortemente incidere nella diffusione di forme di intolleranza nei diversi territori di arrivo. Interessante è a questo proposito lo studio di Gozzo²⁴ che analizza come, a seconda del modello adottato, le strategie politiche incidano in modo diverso sulla percezione dell'immigrato e come i pregiudizi siano strettamente collegati alla scelta delle politiche di integrazione e quindi del modello a cui si fa riferimento. Gozzo²⁵ sostiene che il pregiudizio rivolto alla minaccia economica è più evidente nei Paesi funzionalisti e multiculturali per l'incidenza che gli immigrati hanno sul *welfare* locale, che il timore per il degrado territoriale è prevalente nei territori multiculturali ed infine che la minaccia culturale è minore nelle aree funzionaliste, dove prevale la concezione del lavoratore ospite e quindi della temporaneità della presenza.

3.1 *Le pratiche di integrazione tra tradizionali e nuove migrazioni*

Le questioni relative all'integrazione, in particolare in Europa, sono state negli ultimi anni pesantemente politicizzate, limitando probabilmente le prospettive rispetto alle quali l'integrazione può essere intesa come un processo bidirezionale di adattamento reciproco. La rapida evoluzione della società rende necessario proporre nuovi approcci volti a ridefinire le categorie tradizionali dell'integrazione, per sostenere lo sviluppo di nuove prospettive alternative²⁶ in grado di dare risposte innovative alla luce dell'accelerazione del cambiamento sociale, del transnazionalismo, della crescente diversificazione e delle sfide della frammentazione e fluidità. L'adattamento delle comunità alla diversificazione ha ricevuto una scarsa attenzione sia nel dibattito scientifico che politico. I diversi modelli di integrazione teorizzati sino ad ora cercano di spiegare ed analiz-

(24) S. Gozzo, *Quale integrazione?*, cit., p. 27.

(25) S. Gozzo, *Quale integrazione?*, cit., p. 29.

(26) A. GRZYMALA-KAZŁOWSKA, J. PHILLIMORE, *Introduction: rethinking integration. New perspectives on adaptation and settlement in the era of super-diversity*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2, 2018, p. 179 ss.

zare l'adattamento dei migranti in quella che viene definita migrazione tradizionale, dove i migranti tendono ad insediarsi in modo permanente in contesti territoriali caratterizzati da una comunità ospitante dominante. Il concetto di integrazione è stato per lo più sviluppato sulla base di riferimenti strutturali e funzionali che consideravano gli immigrati come soggetti estranei che dovevano essere inclusi in una società caratterizzata da confini ben definiti e con sistemi culturali integrati e coesi. Il tema è in realtà più ampio, i nuovi e vari tipi di mobilità, flussi e reti rendono i concetti sociologici di società e Stato sempre più problematici e, sebbene questo punto di vista sia messo in discussione da alcuni autori²⁷, è generalmente accettato che le società contemporanee siano maggiormente complesse e mutevoli anche a causa dell'immigrazione. La letteratura più recente introduce il concetto di nuova migrazione²⁸ che sollecita ad un ripensamento delle pratiche di integrazione; non tutti i migranti infatti si stabiliscono permanentemente o mantengono strette relazioni con il territorio di arrivo²⁹ e le comunità ospitanti non sempre presentano una popolazione con identità, culture e tradizioni omogenee e dominanti. Non si può non tenere conto che non solo sono cambiati i processi migratori, ma anche le società che ricevono, che sono sempre più fluide e diversificate. Cambiano le istituzioni tradizionali e i sistemi culturali prevalenti importanti per il mantenimento dell'ordine e della coesione sociale, questi mutamenti si inseriscono inoltre in un contesto sempre più globalizzato, interconnesso, transnazionale e caratterizzato da un evidente aumento delle disuguaglianze economiche e sociali. Queste trasformazioni sollevano nuove questioni sulla natura dell'integrazione nelle società contemporanee di accoglienza; la crescente complessità, l'accelerazione dei cambiamenti, l'aumento della fluidità della società³⁰ spinge ad una riconsiderazione e ridefinizione dell'integrazione. Si affermano nuove concet-

(27) F. MUÑOZ-ESCALONA, M. KORSTANJE, "How Much Mobile We Are?", in *Antrocom: Online Journal of Anthropology*, 2, 2014, p. 175 ss.

(28) A. GRZYMALA-KAZŁOWSKA, J. PHILLIMORE, *Introduction: rethinking integration*, cit., p. 183.

(29) S. VERTOVEC, *Conceiving and Researching Transnationalism*, in M. MARTINELLI, J. RATH (a cura di), *Selected Studies in International Migration and Immigrant Incorporation*, Amsterdam University Press, 2014, p. 91 ss.

(30) Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, Bari, Laterza, 2002.

tualizzazioni come integrazione olistica³¹ o integrazione reciproca³² che offrono la possibilità di considerare gli aspetti maggiormente relazionali dell'integrazione. L'era della super-diversità³³ sposta l'attenzione verso nuove variabili che sottendono al concetto di integrazione: integrazione tra popolazioni in transito, integrazione all'interno di società fluide ed integrazione in sistemi di relazioni sociali multiple e complesse, che oltrepassano concezioni restrittive che percepiscono i migranti solo come membri di gruppi minoritari che devono adattarsi ad un gruppo dominante. L'integrazione quindi va oltre la semplice relazione con gli immigrati e il loro inserimento nelle comunità di arrivo, oltre l'acquisizione di competenze culturali di base, della possibilità di un inserimento lavorativo e della capacità di relazionarsi con le istituzioni principali. Come evidenziato da Ager e Strang³⁴, raramente l'integrazione fa riferimento al bisogno psico-sociale della stabilità, della sicurezza o dell'identità. Esiste una problematizzazione della nozione di integrazione che non può essere interpretata unicamente come risoluzione della gestione della relazione del migrante con un gruppo dominante, ma deve essere compresa in modo critico per cercare di risolvere i complessi problemi del fenomeno migratorio e gestirne le conseguenze. Non tutte le relazioni portano alla creazione di legami sociali positivi, e a volte possono contribuire ad atteggiamenti ostili (cattiva qualità dell'accoglienza, razzismo diffuso, paura di interagire con le popolazioni locali, ecc.), che influenzano negativamente i processi di integrazione diventando «anti-integrativi»³⁵. La sfida futura delle politiche d'integrazione non risiede quindi solo nell'inclusione del migrante, ma nel perseguire strategie di coesione sociale nella loro complessità.

(31) A. STRANG, B., H. BAILLOT, E. MIGNARD, *I want to participate. Transition experiences of new refugees in Glasgow*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2, 2017, p. 197 ss.

(32) J. PHILLIMORE, R. HUMPHRIS, K. KHAN, *Reciprocity for New Migrant Integration: Resource Conservation, Investment and Exchange*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2, 2017, p. 215.

(33) A. GRZYMALA-KAZŁOWSKA, J. PHILLIMORE, *Introduction: rethinking integration*, cit., p. 189.

(34) A. AGER, A. STRANG, *Understanding Integration: A Conceptual Framework*, in *Journal of Refugee Studies*, 2, 2008, p. 166 ss.

(35) S. CHEUNG, J. PHILLIMORE, *Social Networks, Social Capital and Refugee Integration*, in *Research Report for Nuffield Foundation*, 2013.

4. *Flussi migratori tra conflitto e pratiche collaborative: il ruolo delle città*

L'arrivo di nuovi migranti in fuga da situazioni di guerra e di crisi ha prodotto un nuovo stato di emergenza nei contesti urbani e territoriali in Italia e in altri Paesi europei. Il rilevante aumento dei flussi migratori ha condizionato le politiche europee sull'immigrazione e ha fortemente influenzato i sistemi di accoglienza nazionali. L'Italia, nel panorama europeo, ha risentito più di altri Paesi dell'impatto dell'arrivo dei flussi migratori, non solo per la sua posizione geografica e per la consistenza degli arrivi, ma anche per la debolezza delle proprie politiche di asilo troppo spesso caratterizzate da interventi alternativamente emergenziali e ordinari³⁶. Inoltre l'Italia si caratterizza per un divario evidente tra le politiche nazionali e la loro attuazione territoriale, e soprattutto per le numerose diversità tra le differenti azioni realizzate a livello locale, risultato delle molteplici e differenti percezioni nei confronti del fenomeno migratorio che non sempre facilitano azioni di solidarietà. Le esperienze drammatiche di cui sono portatori i migranti attivano la necessità di risposte da parte del sistema di *welfare* italiano e contestualmente di affidamento di competenze per garantire e promuovere un'efficace integrazione. Come è stato sottolineato, l'integrazione è un tema rilevante, attuale e in continuo divenire nel dibattito scientifico e politico per le conseguenze strettamente legate alla presenza di flussi di persone, di tradizioni e di culture che rendono i luoghi sempre più multiculturali. La ricerca scientifica e le agende politiche si misurano sempre di più con temi legati alla necessità di prevedere luoghi più inclusivi, luoghi «where everyone, regardless of wealth, gender, age, race or religion, is enabled to participate productively and positively in the opportunities cities have to offer»³⁷. La diversità appare inoltre come una componente che caratterizza sempre di più le città contemporanee e rappresenta – come ha dichiarato l'UNESCO – la quarta dimensione dello sviluppo sostenibile : «[...] As a source of exchange, innovation and creativity, cultural diversity is as necessary for humankind as biodiversity is for nature [...] it is one of

(36) R. BERTOZZI, T. CONSOLI, *Flussi migratori, nuove vulnerabilità e pratiche di accoglienza*, cit., p. 8.

(37) UN-HABITAT, *The Global Campaign on Urban Governance*, 2002, p. 57.

the roots of development, understood not simply in terms of economic growth, but also as a means to achieve a more satisfactory intellectual, emotional, moral and spiritual existence»³⁸. I contesti urbani diventano i luoghi dove si stanno attuando numerose iniziative in risposta alle sfide poste dalla diversità e dalla conseguente necessità d'integrazione, attraverso esperienze di pratiche inclusive che possano facilitare la relazione tra individui. I fenomeni migratori, che sempre più interessano le città come aree di arrivo spesso transitorie o non volontarie, attivano relazioni interculturali che possono essere lette sia attraverso la categoria interpretativa della conflittualità³⁹, ma anche della collaborazione e cooperazione⁴⁰ fra migranti, fra migranti e popolazioni residenti e nei confronti delle istituzioni. È evidente come la complessità delle situazioni reali presenti situazioni sia conflittuali che collaborative che a loro volta determinano fenomeni di contrasto, ma anche pratiche di accoglienza e socialità. In questo contesto sempre di più gli spazi urbani assumono un ruolo determinante nel formulare ed attuare politiche di partecipazione e di rappresentanza, per andare oltre al conflitto ed agevolare lo sviluppo di pratiche di cittadinanza multiculturale, di interventi che rispondano in modo maggiormente inclusivo alla diversità etnica, tratto oramai caratterizzante la maggior parte delle città italiane ed europee. Le questioni dell'accoglienza sono urgenti ed attualissime, ma ancor di più l'attivazione di processi di integrazione ed inclusione all'interno di pratiche di pianificazione e rigenerazione urbana per rispondere ad una nuova domanda di città da parte di una comunità sempre più plurale, complessa e dinamica. La città si apre alla prospettiva dei migranti e alla logica della città intesa come «bene comune»⁴¹. In un recente articolo Oppido ed

(38) UNESCO *Universal Declaration on Cultural Diversity*, 2001, artt. 1-3.

(39) C. MOUFFE, *Agonistics. Thinking the world politically*, London-New York, Verso, 2013.

(40) A. AGUSTONI, A. ALIETTI, *Società urbane e convivenza interetnica*, Milano, Franco Angeli, 2009.

(41) G. AVALLONE, S. TORRE, *Dalla città ostile alla città bene comune. I migranti di fronte alla crisi dell'abitare in Italia*, in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 115, 2016, p. 51 ss.; M. GRAZIO-LI, *From citizens to citadins? Rethinking right to the city inside housing squats in Rome, Italy*, in *Citizenship Studies*, 4, 2017, p. 393 ss.

Esposito De Vita⁴² presentano i risultati di un'interessante ricerca sulle città inclusive per le comunità interculturali dove, attraverso la presentazione di diverse iniziative locali sia italiane che europee, evidenziano la capacità delle stesse di attivare e supportare percorsi di integrazione multiculturali per la costruzione di città appunto più inclusive. I risultati presentati evidenziano come molte città cercano di adeguarsi alle esigenze dei migranti attraverso azioni e attività che danno valore ai temi della diversità e dell'equità nei contesti urbani. L'attenzione alle città è evidente in quanto luoghi che creano opportunità di incontri e relative attività, luoghi che favoriscono alleanze e cercano di gestire i conflitti non solo con attenzione ai migranti, ma anche ad altre popolazioni protagoniste della vita urbana⁴³. Ne emerge una pluralità di necessità ed esigenze che si confrontano con valori sociali, politici e culturali diversi, solo comprendendo in modo olistico tali relazioni è possibile comprendere le dinamiche che si generano attorno al fenomeno migratorio e formulare scelte di integrazione ed accoglienza che non prescindano dalla complessità sia del fenomeno stesso ma anche della società in cui esso si sviluppa.

5. Il fenomeno migratorio in Umbria: brevi considerazioni

In materia di immigrazione l'Umbria può vantare un'attività legislativa e una progettualità oramai avviate e in parte consolidate. La Regione sta ponendo le basi concrete per favorire un processo di inserimento degli immigrati predisponendo appositi uffici, servizi e nuove iniziative progettuali per arginare le dinamiche dell'esclusione sociale. L'Umbria è una Regione con una forte tradizione solidaristica, la società civile e il terzo settore, ma anche l'azione delle istituzioni pubbliche locali, stanno creando un modello di accoglienza diffusa in risposta ai nuovi e continui arrivi dei migranti. L'impegno degli Enti locali territoriali, basato sulla sussidiarietà, è orientato al rispetto delle diversità intese come opportunità piuttosto che come problema sociale. Per quanto riguarda

(42) S. OPPIDO, G. ESPOSITO DE VITA, *Città inclusive per comunità interculturali. Esperienze europee*, in *LaborEst*, 14, 2017, p. 5 ss.

(43) M. BERGAMASCHI, M. CASTRIGNANO, *La città contesa. Popolazioni urbane e spazio pubblico tra coesistenza e conflitto*, Milano, Franco Angeli, Milano, 2014.

la presenza degli immigrati in Umbria, in base agli ultimi dati ISTAT, alla fine del 2016 si è registrata una diminuzione dell'1% e il totale degli stranieri residenti è sceso a 95.935 rispetto ai 96.875, rappresentando nel 2016 il 10,8% di tutti i residenti in Regione. L'Umbria, nel panorama nazionale, è una Regione con una incidenza degli immigrati superiore alla media nazionale (8,3%) e a quella delle Regioni del Centro Italia (10,7%). Quanto ai Paesi di provenienza il primo posto è della Romania con 26.216 residenti, seguita dall'Albania con 13.924 residenti e al terzo posto il Marocco con 9.515 residenti. Nelle prime 10 posizioni si trovano cittadini provenienti dall'Ucraina, dalla Macedonia, dall'Ecuador, dalla Moldavia, dalla Cina, dalla Polonia e dalle Filippine⁴⁴. I dati confermano che l'immigrazione in Umbria sia, ormai da tempo, un fenomeno strutturale, il saldo migratorio dimostra, inoltre, che sebbene la Regione sia ancora attrattiva per i nuovi stranieri che arrivano in Italia (3.730 iscritti dall'estero, contro 1.022 cancellati verso l'estero), continua, così come già riscontrato nel 2015, a non essere più attrattiva nei confronti delle altre Regioni italiane: il saldo migratorio interno è infatti negativo (-282). È quindi maggiore il numero di stranieri che decidono di spostarsi dall'Umbria verso altre Regioni piuttosto che la situazione inversa⁴⁵. Per quanto riguarda in particolare l'accoglienza dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale, l'Umbria, attraverso una scelta inter-istituzionale condivisa, ha adottato un modello diffuso di accoglienza cercando di proporre un progetto di convivenza sostenibile e cercando di coinvolgere gli immigrati nella vita quotidiana, nella cultura e nelle regole della comunità di arrivo.

I dati più recenti (marzo 2017) del sistema di accoglienza dei migranti in Umbria indicano una presenza di 3.027 immigrati, ovvero il 2,0% del totale nazionale. Di essi solo 423 sono accolti in progetti SPRAR. Anche in Umbria l'accoglienza straordinaria nei centri di accoglienza straordinaria (CAS) si sta configurando come modalità primaria per inserire i richiedenti asilo riuscendo l'accoglienza ordinaria ad assorbire solo il 14,0% della domanda, tra prima e seconda accoglienza. Come eviden-

(44) E. BIGI, F. FRANCESCAGLIA, *Umbria. Rapporto Immigrazione 2017*, in *Dossier Statistico immigrazione*, 2017, p. 389 ss.

(45) E. BIGI, F. FRANCESCAGLIA, *Umbria. Rapporto Immigrazione 2017*, cit., p. 390.

ziano Bigi e Francescaglia⁴⁶, i Comuni umbri in qualche forma coinvolti nel sistema di accoglienza sono, infatti, ancora pochi: l'accoglienza straordinaria (CAS) in Provincia di Perugia vede 32 Comuni su 59, mentre in provincia di Terni sono 16 Comuni su 33 (dati al gennaio 2017). Tuttavia si evidenzia un cambiamento, sebbene ancora lento⁴⁷: i beneficiari del programma SPRAR, riconosciuto dai diversi soggetti coinvolti come una buona pratica, sono in aumento, dal 2014 ad oggi nuove amministrazioni comunali hanno aderito alla rete SPRAR e hanno attivato diversi progetti di accoglienza che, negli ultimi 3 anni, sono aumentati da 7 a 15, con il coinvolgimento di 11 Comuni. Questa situazione si inserisce, anche in Umbria così come a livello nazionale, in un quadro amministrativo caratterizzato da dinamiche di accoglienza ed integrazione tese tra una gestione ordinaria ed una emergenziale.

Da un lato infatti le amministrazioni locali governano consolidati processi d'integrazione e dall'altro affrontano nuovi flussi in arrivo caratterizzati soprattutto dalla necessità di protezione internazionale e che spesso non hanno come obiettivo di destinazione finale la Regione stessa. Questa nuova complessità del fenomeno migratorio ha creato l'emergere di nuovi bisogni sociali ai quali la Regione ha cercato di dare una risposta attraverso azioni di *governance* partecipata con altre istituzioni pubbliche, rappresentanti della società civile organizzata e del terzo settore. Un approccio multidimensionale ha caratterizzato l'azione regionale e l'utilizzo di risorse finanziarie derivanti da fondi europei ha rafforzato il modello di accoglienza regionale e soprattutto ha permesso sperimentazioni innovative. In particolare a valere sul Fondo asilo migrazioni e integrazione (FAMI) sono stati attivati progetti e interventi per la qualificazione e l'aggiornamento degli operatori dei servizi pubblici, per il rafforzamento dei servizi territoriali rivolti alla popolazione immigrata, per la qualificazione delle istituzioni scolastiche e il contrasto dell'abbandono scolastico, per il rafforzamento della formazione linguistica e civica dei cittadini adulti migranti, per il contrasto ai fenome-

(46) E. BIGI, F. FRANCESCAGLIA, *Umbria. Rapporto Immigrazione 2017*, cit., p. 392.

(47) Un quadro ancora ampiamente insufficiente a coprire la quota di migranti assegnata all'Umbria (1,8%).

ni di razzismo e di xenofobia, per promuovere la partecipazione attiva dei migranti attraverso la valorizzazione dell'associazionismo, per favorire l'integrazione e rimuovere le discriminazioni e ogni forma di sfruttamento e, infine, per contrastare rappresentazioni e narrazioni strumentali in favore di un'informazione corretta e consapevole sull'immigrazione⁴⁸. I progetti e gli interventi regionali, attualmente in corso di realizzazione, presentano delle sperimentazioni molto innovative per cercare di migliorare e consolidare le politiche di integrazione dei migranti, favorendo nel contempo una migrazione legale nel territorio regionale.

(48) Di seguito una breve descrizione dei progetti umbri attualmente finanziati dal FAMI. Tutti i progetti, nel rispetto di una scelta regionale che valorizza azioni di *governance* partecipata, vedono la partecipazione della Regione, di altri enti locali territoriali, prevalentemente Comuni, di rappresentanti della società civile organizzata e del terzo settore:

1) Formare per integrare. Il progetto intende migliorare la qualità dei servizi pubblici rivolti ai cittadini dei Paesi terzi, attraverso interventi di riqualificazione e formazione per gli operatori delle amministrazioni pubbliche secondo un approccio multilivello e di formazione esperienziale.

2) Qualità e diritti: prevenire l'abbandono scolastico nella scuola di tutti. Il progetto mira a qualificare il sistema scolastico all'interno di contesti multiculturali anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica.

3) Promozione dell'accesso ai servizi per l'integrazione. È un progetto orientato al miglioramento dell'accesso ai servizi per i cittadini di paesi terzi attraverso un intervento sistemico che consente di sviluppare e migliorare la qualità dei servizi pubblici con una particolare attenzione a coloro che si trovano in condizioni di isolamento territoriale e a target specifici quali donne, analfabeti e titolari di protezione internazionale, nel rispetto di una migliore integrazione.

4) Umbriaintegra - Comunicare una Regione inclusiva. Blog Niù - Nuove Identità Urbane è un progetto di creazione di una piazza virtuale, di un luogo di confronto tra giovani generazioni sul tema dell'intercultura, dell'integrazione, del contrasto alla discriminazione.

5) NET.work - Rete antidiscriminazione. È un progetto che si propone di prevenire e contrastare la discriminazione in ambito lavorativo, le azioni progettuali sono realizzate in tre contesti regionali (Umbria, Campania, Puglia). "Net.work" intende concentrarsi sul contrasto alle forme di discriminazione che i cittadini stranieri possono incontrare nell'accesso al mercato del lavoro e sul luogo di lavoro oltre che sulla formazione degli operatori pubblici e privati per prevenire forme di discriminazione e sulla promozione di modalità e di strumenti di tutela.

Insularità, autogoverno e fiscalità di sviluppo nella prospettiva della macroregione del Mediterraneo occidentale

Gaetano Armao

Il presente lavoro ha ad oggetto le tematiche dell'insularità, autogoverno e fiscalità di sviluppo nell'ordinamento europeo, che sono connotati da un'intima correlazione, nel senso che un elemento determinante per poter accedere a peculiari forme di incentivazione fiscale regionale, alla luce degli orientamenti della giurisprudenza europea, si rinviene nell'esercizio di particolari forme di autonomia (costituzionalmente garantita, decisionale e finanziaria) e risulta ulteriormente rafforzato dalla condizione di insularità. In questo senso, un approccio che tenga conto delle dinamiche europee in tale contesto può contribuire a condurre il dibattito sul regionalismo in Italia fuori dalle sue contraddittorie dinamiche, che vedono, in brevissimo tempo, alternarsi spinte centripete e centrifughe. L'esito della revisione costituzionale, lungi dal rappresentare un approdo stabile per il regionalismo italiano, impone, al fine di scongiurare che al fallito tentativo di accentramento subentrino spinte centrifughe, che il dibattito sulla riforma dell'ordinamento regionale riprenda al più presto. È della Regione come ente politico, quindi, che occorre disegnare una nuova fisionomia nello spazio giuridico statale ed europeo partendo dal disegno costituzionale dello "Stato sociale delle autonomie".

1. Introduzione

Insularità, autogoverno e fiscalità di sviluppo nell'ordinamento europeo sono connotati da un'intima correlazione nel senso che un elemento determinante per poter accedere a peculiari forme di incentivazione fiscale regionale, come vedremo alla luce degli orientamenti della giurisprudenza europea, si rinviene nell'esercizio di particolari forme di autonomia (costituzionalmente garantita, decisionale e finanziaria), e risulta ulteriormente rafforzato dalla condizione di insularità.

In questo senso, un approccio che tenga conto delle dinamiche europee in tale contesto può contribuire a condurre il dibattito sul regionalismo in Italia fuori dalle sue contraddittorie dinamiche che vedono, in brevissimo tempo, alternarsi spinte centripete e centrifughe.

L'esito della revisione costituzionale, lungi dal rappresentare un approdo stabile per il regionalismo italiano, impone, al fine di scongiurare che al fallito tentativo di accentramento subentrino spinte centrifughe, che il dibattito sulla riforma dell'ordinamento regionale riprenda al più presto.

Anche se l'ormai imminente conclusione della legislatura induce ad affidare al prossimo Parlamento di affrontare, ed auspicabilmente in termini risolutivi, il lungo travaglio delle autonomie regionali, soprattutto di quelle speciali e ciò mentre nuove forme di regionalismo differenziato si propongono in Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, pur nell'assenza di un disegno complessivo, spesso reazione all'attivismo improduttivo dei riformatori e del protagonismo dei governi regionali¹.

(1) Come noto i referendum celebrati il 22 ottobre 2017 in Lombardia e Veneto e promossi dalle Regioni hanno avuto entrambi esito favorevole all'estensione dell'autonomia regionale.

Sul tema, al quale in questa sede non può che accennarsi, si rinvia alla copiosa dottrina che richiama anche le pronunce della corte costituzionale in materia, tra gli altri si v. D. TRABUCCO, *La Regione del Veneto tra referendum per l'indipendenza e richiesta di maggiori forme di autonomia*, in www.amministraziaincammmino.it, 31 maggio 2014; AA.VV., *Unità della Repubblica e produzione del diritto oggettivo. Qualche riflessione a partire dal caso di due recenti leggi venete*, in *Focus - Fonti del diritto, federalismi.it*, 1, 2015, con *Introduzione* di F. MODUGNO [tra i contributi si ricordano: P. CARNEVALE, *Unità della Repubblica ed unità del diritto oggettivo*; M. PIETRANGELO, *Qualche riflessione sui metodi della consultazione popolare al tempo di Internet, a margine dei referendum consultivi veneti su indipendenza e autonomia*; F. FABRIZZI, *Per una rilettura del principio di unità della giurisdizione costituzionale*; G. PISTORIO, *Il principio di unità e indivisibilità della Repubblica nella giurisprudenza costituzionale*; G. SERGES, *Autodeterminazione, diritto a decidere, indipendenza, sovranità (notazioni a margine della Legge regionale del Veneto, n. 16 del 2014)*; F. CONTE, *I referendum del Veneto per l'autonomia (e l'indipendenza). Non c'è due senza tre. Anche se...*, in *Quad. cost.*, 3, 2015, p. 759 ss.; G. FERRAIUOLO, *La Corte Costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, in *federalismi.it*, 20, 2015; F.G. CUTTAIA, *Il referendum consultivo regionale sulla maggiore autonomia del Veneto e il problema della sua eventuale concomitanza con il referendum confermativo nazionale sulle riforme costituzionali*, in *federalismi.it*, 16, 2016; I. RUGGIU, *Referendum e secessione. L'appello al popolo per l'indipendenza in Scozia e in Catalogna*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2016, spec. p. 95 ss.; L.A. MAZZAROLI, *Annotazioni e riflessioni sul referendum in materia di «autonomia» che si terrà in Veneto il 22 ottobre 2017*, in *federalismi.it*, 20, 2017, il quale opportunamente precisa in merito: «La Costituzione, mediante quanto stabilito nell'art. 116, co. 3, Cost. non intende affatto consentire che una o più Regioni ordinarie pervengano allo status d'autonomia proprio delle Regioni a Statu-

In questa prospettiva la riqualificazione dell'autonomia regionale, al cui svilimento hanno concorso più di recente gli stringenti vincoli di bilancio e le misure di rigore economico, assume un rilievo particolare anche in connessione con le ragioni costituzionali della differenziazione. Riprendendo così quell'alveo derelitto dell'efficienza politica e democratica nel quale era stato immaginato dovesse scorrere tale autonomia, e non solo di quella amministrativa², alla quale è stata relegata.

È della Regione come ente politico, quindi, che occorre disegnare una nuova fisionomia nello spazio giuridico statale ed europeo partendo dal disegno costituzionale dello "Stato sociale delle autonomie"³.

Il neo-centralismo (con il conseguente ri-accentramento di competenze e non solo) delineato dal testo della revisione costituzionale è stato recisamente respinto dalla maggioranza dei cittadini con il *referendum* del 4 dicembre 2016, ovviamente anche a causa delle segnalate contrapposizioni di tipo prevalentemente politico-partitico, ma deve ritenersi che le forme del pur sempre auspicabile riordino del rapporto tra Stato e

to speciale, bensì a uno status d'autonomia terzo ("differenziato" e "variabile") che si colloca in una posizione intermedia tra quello delle Regioni a Statuto speciale e quello delle Regioni a Statuto ordinario», sicché «le Regioni ordinarie di che trattasi (quelle cioè che intraprendono la via tracciata nell'art. 116, co. 3, Cost.) continuano a mantenere il loro Statuto adottato con propria legge ai sensi dell'art. 123 Cost., ma, in più delle "altre" Regioni ordinarie, potranno avere, perché concesso dalla legge rinforzata dello Stato menzionata nello stesso art. 116, co. 3, Cost., "[u]lteriori forme e condizioni particolari di autonomia"; B. CARAVITA DI TORITTO, *Autonomia, la via corretta è replicare il modello sanità in altre materie*, in *Il Sole-24 Ore*, 26 ottobre 2017, 8.

(2) In tal senso V. DOMENICHELLI, *Regioni e regionalismo: una storia di crisi*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *Riforme. Opinioni a confronto. Giornata di studi in ricordo di Livio Paladin*, Napoli, 2015, pp. 207-8, che richiama il pregnante ed attualissimo pensiero di F. BENVENUTI secondo il quale «il costituente, con l'istituzione delle Regioni, si proponeva di risolvere il problema dell'efficienza dell'intero ordinamento, dello Stato-comunità, il problema dell'efficienza politica, il problema della garanzia democratica. Ecco perché ha optato per la politicizzazione della Regione, per la Regione come organismo politico ... come ente che spartisce con essi [lo Stato e gli altri enti territoriali] la politica globale che esiste nell'ordinamento» (in *Le Regioni nell'evoluzione dell'ordinamento amministrativo, adesso in Amministrazione pubblica. Autonomie locali - Scritti degli anni dell'Isap*, Milano 2010, p. 339 ss.). Nel solco di questa interpretazione si colloca anche G. FALCON, *A che servono le Regioni?*, in *Le Regioni*, 2012, p. 751 ss.

(3) Per una più completa disamina dell'ampia questione cfr. M.A. CABIDDU, *Autonomia e democrazia sostanziale*, in F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, A. QUADRO CURZIO, L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Bologna, 2016, p. 33 ss., e che al riguardo ha elaborato la categoria del "bene territoriale" che raccoglie una nuova sintesi tra «l'individuo e il contesto ambientale che lo circonda e nel quale egli svolge la propria attività, una sorta di identità territoriale».

Regioni – nel solco di quanto precisato dalla giurisprudenza costituzionale – non possano porsi in controtendenza con il modello dello “Stato regionale autonomistico” che emerge dallo spirito della Costituzione, ma ancor prima dello Statuto regionale siciliano⁴.

Il disegno di riforma che dovrà essere tratteggiato a partire da quegli esiti non potrà non tenerne conto. Anzi, come opportunamente prospettato, le autonomie territoriali, ed in particolare quelle regionali, dovrebbero assumere il ruolo di “punto di ri-partenza”⁵. Quel ruolo che proprio le Regioni speciali, in particolare quelle insulari, ebbero nella nascita dello Stato democratico⁶.

Appare evidente, tuttavia, che tale prospettiva, se lascia impregiudicato il tema delle differenziazioni e delle asimmetrie regionali, impone di affrontare in termini nuovi la già richiamata distinzione, che ormai si pone in termini consolidati, tra autonomie speciali del Nord (o alpine) ed autonomie differenziate insulari⁷, con l’introduzione di conseguenti

(4) La scelta delle Regioni-ente politico dotato, perciò, di potere legislativo (e da qui l’esigenza di un pregnante contrappeso quale l’interesse nazionale) e non di semplice entità amministrativa di decentramento statale non solo è già compiuta quando l’Assemblea costituente cominciò i suoi lavori rinvenendo il proprio archetipo proprio di questa scelta proprio nemmeno Regioni speciali A. D’ATENA, *La specialità regionale tra deroga ed omologazione*, in Id., *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova ragione del regionalismo italiano?*, Torino, 2016, p. 213.

(5) Cfr. P. COSTA, *Regioni costituenti*, in *Amministrazione in cammino*, 4, 2017, il quale opportunamente richiama il pensiero di Silvio Trentin.

(6) E ciò nonostante l’indubbia crisi di politicità che attraversa l’istituto regionale. Si veda in tal senso il recentissimo contributo di F. PIZZOLATO, *La politicità della Regione nel sistema delle autonomie*, in C. BUZZACCHI, A. MORELLI, F. PIZZOLATO (a cura di), *Rappresentanza politica e autonomie*, Milano, 2016, p. 113 ss., ma anche M.E. BUCALO, *Sovranità e rappresentanza politica nelle Regioni. Crisi del sistema politico e “mobilità” parlamentare*, ivi, p. 25 ss. nonché la relazione di D. PALANO, *Assetto istituzionale e radicamento democratico delle Regioni*, tenuta al Convegno “Le Regioni, dopo il referendum: quale riforma?” tenutosi all’Università Cattolica di Milano il 2 marzo 2017.

(7) In tal senso anche S. MANGIAMELI, *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale. Appunti per concludere una lunga transizione*, in <http://www.issirfa.cnr.it/stelio-mangiameli-il-regionalismo-italiano-dopo-la-crisi-e-il-referendum-costituzionale-appunti-per-concludere-una-lunga-transizione-marzo-2017.html>, secondo il quale le due tipologie di autonomie presentano una «certa distanza tra loro, sono due sistemi speciali che rispondono a condizioni diverse: quella alpina caratterizzata da una più ampia acquisizione di competenze e di compiti amministrativi ha realizzato sistemi sociali competitivi sul piano europeo con una protezione ambientale di un certo rilievo». Mentre quelle insulari, che scontano la ricomprensione nell’irrisolta questione meridionale e l’assoggettamento ai consolidati divari restando imbrigliate nel nodo dello sviluppo sommando tre condizioni di disagio peculiare: «l’insularità, che significa es-

strumenti di riequilibrio che consentano l'esercizio di speciali prerogative in aree economicamente e socialmente disagiate, proprio a partire da quelli connessi all'insularità.

Sicché, riconnettendosi al crescente rilievo offerto nell'ordinamento europeo all'insularità ed all'inferenza che essa determina sul regime della fiscalità di sviluppo per ciò che richiede sul piano istituzionale (speciali forme di autogoverno ed accentuata autonomia finanziaria), discende che l'autonomia differenziata della Sicilia – ma ad analoghe considerazioni deve giungersi per la Sardegna – diventa essenziale per utilizzare importanti leve di sostegno allo sviluppo.

E ciò in quanto si instaura un'intima e profonda correlazione tra autonomia differenziata e forme di promozione dello sviluppo dei territori insulari mediante fiscalità di sviluppo: senza la prima non è praticabile la seconda.

In disparte la considerazione, che fa tornare alle radici storiche, culturali, geografiche, economiche e politiche della specialità – che potremmo definire condizioni necessarie, ma (ormai) non sufficienti – le quali trovano conforto nella circostanza che in Europa non si rinviene una grande isola o arcipelago che non siano uno Stato o una Regione ad autonomia differenziata. Un elemento qualificante per accedere ai meccanismi di fiscalità di sviluppo, come meglio si vedrà nel prosieguo di queste considerazioni, è individuato dalla giurisprudenza europea nella sussistenza della condizione di insularità e nei caratteri dell'autogoverno regionale.

Va ricordato che, in Italia, già la Costituzione del 1948 contemplava all'art. 119 c. 3⁸ un chiaro e puntuale riferimento ai territori in condizione di insularità ed al Mezzogiorno (distintamente considerati), ritenute realtà svantaggiate dal punto di vista geografico, economico e sociale

senzialmente separatezza, un forte flusso migratorio, per via dell'arretratezza economica, e una grave questione ambientale.

(8) Una disposizione connotata, per dirla con A. PUBUSA, in U. ALLEGRETTI, A. PUBUSA, *Commentario della Costituzione. Le Regioni, le Province, i Comuni* (a cura di G. BRANCA), *sub Art. 119*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1985, p. 424 ss. da una marcata *ratio perequativa* che teneva conto delle molteplici differenziazioni (tra Regioni, tra Nord e Mezzogiorno, tra Regioni continentali ed isolate) ed in una prospettiva comunque avrebbe postulato il raccordo tra Stato e Regioni nel rispetto del principio autonomistico. La disposizione, nella richiamata proposta di riforma, rimane infatti intonsa (con la sola eccezione della soppressione del riferimento alle Province).

da valorizzare ed alle quali destinare misure ed incentivi straordinari e che fu oggetto di un dibattito in Assemblea costituente⁹.

Nella prospettiva di riforma della seconda parte della Costituzione si registra tuttavia la scomparsa dell'insularità, eliminando dall'obiettivo della sua valorizzazione quella preminenza che esso aveva nell'originaria stesura dell'art. 119, terzo comma, della Carta fondamentale¹⁰, in guisa da considerare in termini generalizzati le esigenze di riequilibrio.

Il legislatore costituzionale del 2001 ha così espunto dall'art. 119 Cost. ogni riferimento a tali aree geografiche, senza peraltro ridisciplinare, alla luce dei mutamenti sociali e politici avvenuti nel corso degli anni, la particolare condizione giuridica delle zone insulari, che conservano spiccati connotati di radicamento storico e culturale¹¹.

Ed infatti quella norma fu sostituita – come noto – da quella oggi contenuta nell'art. 119 Cost., comma 5. Prescindendo, quindi, dal considerare che l'insularità ingenera una condizione ulteriore di disequilibrio, che è dovuta sia alla collocazione nello spazio di un determinato territorio (l'essere circondato interamente dalle acque, infatti, incide sugli scambi, sul commercio, sul trasporto ecc.), sia al fatto che lo stesso si trova in una posizione differente rispetto al restante contesto continentale. Mentre il profondo senso di appartenenza a un dato contesto insulare corrobora la specialità dei territori insulari, che si manifesta in una forte identità con tradizioni culturali e storia del tutto peculiari¹².

(9) Cfr. Lavoro dell'Assemblea costituente in <http://legislature.camera.it/frameset.asp?content=%2Faltre%5Fsezionism%2F304%2F8964%2Fdocumentotesto%2Easp%3F>

(10) Sul punto si vedano, nella vasta letteratura, peraltro ivi ampiamente richiamata: G. DELLA CANANEA, *Autonomie e responsabilità nell'articolo 119 della Costituzione, in Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1, 2002, p. 69 ss.; A. PIRAINO, *Linee per l'attuazione dell'art. 119 Cost., in Federalismi.it*, 3, 2005; A. PATRONI GRIFFI, *Federalismo, Mezzogiorno e sviluppo solidale, in Forum di Quaderni costituzionali*, 2010.

(11) Si vedano P. PINNA, *Specialità e insularità dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in T.E. FROSINI (a cura di), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, Torino, 2007, p. 150 e T.E. FROSINI, *Prefazione*, *ivi*, VIII.

(12) In tal guisa «specialità che non va intesa nel senso di eccezionalità, ma piuttosto di profonda diversità. Che emerge attraverso un riconoscimento giuridico-costituzionale (di tale specialità) e la presenza di un *modus vivendi* peculiare e di sentimenti di appartenenza molto spiccati. In un simile contesto, la specialità diviene strumento atto a valorizzare un tale status di particolarità»: così T. E. FROSINI, *Prefazione*, *cit.*, VII.

2. L'insularità nel diritto europeo: cenni

Nel diritto internazionale l'insularità ha assunto un rilievo sempre più pregnante sin dal 1982. Le norme che vengono in rilievo sono relative alle isole genericamente intese, e nell'ambito di queste ultime, agli stati insulari. Vanno richiamate, tra le altre, le norme contenute nella Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10 dicembre 1982 ed in particolare le disposizioni della Parte IV (art. 46- 54) e quelle della Parte VIII (art. 121) che delineano «il regime giuridico delle isole»¹³.

Nell'ordinamento europeo il riferimento specifico alle Regioni insulari è successivo. Il tema dell'insularità, tuttavia, non è affatto marginale, rispetto alle grandi questioni che investono la vita e le prospettive dell'Unione, quali l'ampliamento, il rafforzamento, l'elaborazione di una Costituzione europea. Al contrario, lo status di queste regioni nel diritto comunitario, nonché le politiche e le norme dei Trattati in tema di insularità, impongono di affrontare questioni di carattere generale, alle quali gli Stati non possono restare indifferenti.

Sin dal Trattato istitutivo della CEE del 1957 a livello comunitario è stata riconosciuta rilevanza alla specificità dei territori insulari ma unicamente con riguardo alle regioni *ultraperiferiche*. Nel 1997, con il Trattato di Amsterdam, viene in rilievo la specificità con riferimento alle regioni insulari dell'Unione.

Tale mutamento si concreta, in primo luogo, in una nuova formulazione dell'art 158 del Trattato CE e nel successivo art. 159 che precisa che l'elaborazione e l'attuazione delle politiche e azioni comunitarie, nonché l'attuazione del mercato interno, devono tener conto degli obiettivi dell'art. 158 e concorrere alla loro realizzazione.

Lo sviluppo economico e sociale di tali Regioni è evidentemente ostacolato da problemi geografici di natura oggettiva, anche se tale sviluppo varia anche in maniera sostanziale da isola ad isola. Tutte le isole dell'Unione europea, a prescindere dal loro sviluppo economico, dettato il più delle volte da condizionamenti esterni o da fattori stagionali, accusano rilevanti limitazioni sia in termini di sviluppo endogeno che

(13) Si veda sul punto P. FOIS, *L'insularità nel diritto internazionale ed interno: orientamenti convergenti*, in T.E. FROSINI (a cura di), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, cit., p. 191 ss.

di comunicazione con il continente, ma anche a causa di una fragilità di base della loro struttura economica che è, il più delle volte, mono-settoriale.

La revisione del Trattato nel 1992 (Maastricht) nella prospettiva dell'Unione economica e monetaria ha riconosciuto il principio di coesione economica e sociale come uno degli obiettivi prioritari dell'Unione ed istituisce il Fondo di coesione per garantire la convergenza dei quattro stati membri meno sviluppati della Comunità (Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna).

Dopo trent'anni di politica regionale di coesione dell'UE – e si ritiene sulla scorta della mera analisi dei risultati su base continentale – la maggior parte delle isole europee ha tuttora un PIL *pro capite* inferiore al 75% della media comunitaria. Peraltro se con l'allargamento ad Est la media europea del PIL *pro capite* si è abbassata ciò non ha consentito a diverse regioni insulari di conseguire gli obiettivi di coesione. Peraltro, la possibile riduzione della dotazione delle risorse europee destinate alla politica di coesione in seguito all'uscita del Regno Unito dall'UE rischia di aggravare ulteriormente i divari di sviluppo delle varie regioni non consentendo di affrontare i mutamenti del contesto sociale, economico e ambientale rispetto agli obiettivi europei al 2030.

Tenuto conto della chiara volontà del legislatore europeo di sostenere le regioni meno favorite, in particolare quelle insulari (artt. 154 e 158 del Trattato di Amsterdam), e considerando tutti i problemi di carattere permanente per tali aree (la precarietà dei sistemi di comunicazione, l'elevato costo dell'energia, lo smaltimento dei rifiuti, la destagionalizzazione, l'esatta gestione delle coste sui fenomeni dell'erosione e della desertificazione, la promozione di nuove fonti di ricchezza, tra cui il turismo, la metanizzazione del territorio, la valorizzazione di siti turistici, il recupero di porti mal sfruttati, la creazione di assi di comunicazione interni, ecc.), emerge la tendenza, come meglio si vedrà in seguito, che il criterio di ripartizione di fondi strutturali sia legato a fattori territoriali e sociali oltreché economici, dedicando la dovuta attenzione ai territori insulari.

Come noto l'art. 158 del Trattato di Amsterdam presentava versioni interpretative diverse nelle varie lingue. La logica ha portato a ritenere che la versione a favore dei territori insulari fosse la più appropriata

considerato che un'isola fa comunque parte di una regione, o lo è addirittura, e non ci sarebbe stato motivo di inserire nel Trattato la parola "insulari" se si fossero volute semplicemente agevolare tutte le regioni meno favorite.

L'art. 154, secondo comma e l'annessa dichiarazione al medesimo Trattato, n. 30, hanno fatto chiaro riferimento alla situazione pregiudizievole delle regioni insulari. Occorre quindi fare riferimento a tale dichiarazione allegata al Trattato di Amsterdam sull'insularità e, soprattutto, alle conclusioni svolte dalla Presidenza a conclusione dei lavori tenutisi a Nizza: «il Consiglio europeo, sulla base della dichiarazione n. 30 allegata al Trattato di Amsterdam, ribadisce la necessità di azioni specifiche a favore delle regioni insulari conformemente all'articolo 158 del Trattato istitutivo della Comunità europea, a motivo dei loro svantaggi strutturali che ne ostacolano lo sviluppo economico e sociale nei limiti delle disponibilità di bilancio», per rispondere affermativamente alla prima domanda: la condizione di insularità viene individuata qual fattore che determina ritardi nello sviluppo, il principio che la tutela viene così recepito e previsto nelle fonti comunitarie primarie.

Se ben si osserva, le innovazioni introdotte con l'art. 158 e con la Dichiarazione sulle Regioni insulari costituiscono una corretta applicazione a queste ultime del fondamentale principio della coesione economica e sociale, applicazione del tutto in linea con gli orientamenti della Corte di giustizia comunitaria. Appare evidente, quindi, come anche in questa seconda ipotesi ci si troverebbe in presenza di una discriminazione, contraria ai principi dell'ordinamento europeo, poiché l'espresso riconoscimento della specificità insulare del citato art. 158 va interpretato nel senso che il principio di insularità altro non è che un corollario di quello di coesione economica e sociale.

3. L'evoluzione della disciplina dell'insularità nei Trattati europei

In occasione della revisione del Trattato di Maastricht la Grecia, in accordo con la Spagna e con altri Paesi, tra i quali l'Italia, hanno proposto l'aggiunta nell'art. 130 A del Trattato (nuovo 158) di un riferimento specifico ai problemi delle regioni insulari. Tale riferimento alle Regioni insulari nel primo articolo del Capitolo del Trattato dedicato alla politi-

ca di coesione è subito risultato di estrema importanza¹⁴ in quanto ha evidenziato, accanto alle zone rurali (e quelle ultra periferiche), l'interesse dell'UE per altre zone caratterizzate da una specificità territoriale. Durante la sessione di ottobre 2000 il Parlamento europeo ha approvato una nuova risoluzione sull'interpretazione dell'art. 158. Il Commissario europeo per le politiche regionali Barnier in quella sede ha annunciato che la Commissione europea avrebbe presentato uno studio sulla situazione socio-economica di tutte le regioni insulari dell'UE.

Con il fallimento del Trattato Costituzionale, la tematica si ripropone immutata nell'articolato del Trattato di Lisbona (Art. 174). Il nuovo Titolo XVIII verte sulla coesione economica sociale «e territoriale». L'aggiunta a riferimento «territoriale» come principio d'intervento dell'Unione rappresenta un passo in avanti per quanti sostengono che l'Unione debba intervenire per riequilibrare eventuali squilibri. La «coesione territoriale» può essere interpretata come un principio per il quale ogni territorio ha diritto ad un trattamento particolare, secondo le proprie specificità. L'Unione dovrebbe pertanto intervenire, non solo laddove esistono squilibri economici e sociali, ma anche territoriali¹⁵.

L'articolato del Trattato di Lisbona quindi può essere considerato un primo risultato per le isole perché chiarisce finalmente il “dilemma” dell'art. 158, anche se in tema di aiuti di Stato si poteva sperare in qualcosa di più. Non può tuttavia sottacersi che tale inserzione non era mai stata contemplata prima della Convenzione da nessun documento ufficiale.

Inoltre, dopo il 2020 – per riferirci al tema dell'odierno convegno –, ci potrebbe essere un'evoluzione della politica regionale verso “politiche macro-regionali” basate sulla coesione territoriale (regione Danubio, regione Mare del Nord, regioni alpine, adriatico-ioniche ecc.) il che potrebbe aiutare a far nascere macroregioni insulari anche attraverso nuo-

(14) Per una sintetica ricostruzione dell'evoluzione delle politiche europee in materia di insularità, alla quale si farà riferimento anche nelle note immediatamente successive v. EUROPEAN PARLIAMENT, *Islands of the EU: Taking account of their specific needs in EU policy*, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573960/EPRS_BRI\(2016\)573960_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573960/EPRS_BRI(2016)573960_EN.pdf), G. M. KORRES, E. KOURLIJOUROS, M.P. MICHALIDIS, *Handbook of Research on Policies and Practices for Sustainable Economic growth and regional development*, Herhsey, 2017.

(15) Sul tema, tra gli altri, M. VELLANO, *La cooperazione regionale nella Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 90 ss.

vi strumenti come il GECT, gruppo europeo di cooperazione territoriale, volti a far sviluppare la cooperazione interregionale ed ad andare di fatto oltre il sistema tutt'ora vigente per la ripartizione dei fondi, che è basato unicamente sul prodotto interno lordo (sistema per il quale dopo l'ingresso dei nuovi Paesi dell'Est Europa ha penalizzato molte della regioni meridionali europee).

4. *Autogoverno e fiscalità di sviluppo: il caso dei Paesi Baschi*

Ai fini delle declinazione della relazione tra autogoverno e fiscalità di sviluppo giova il riferimento all'ordinamento della Comunità autonoma dei Paesi Baschi che si segnala per il retaggio storico, il particolare travaglio e le lotte che ne hanno condotto al riconoscimento giuridico, i caratteri di marcata differenziazione rispetto alle altre autonomie regionali nel contesto degli ordinamenti giuridici nazionali, la spiccata autonomia finanziaria¹⁶.

Non può revocarsi in dubbio che i Paesi Baschi, sin dalla conquista dell'autonomia statutaria nel 1936¹⁷, costituiscono uno degli esempi più virtuosi di esercizio delle prerogative autonomistiche in Spagna¹⁸,

(16) Per una disamina dell'evoluzione di tali accordi finanziari, nella copiosa dottrina basca, si veda I. ZUBIRI, *El sistema de Concierto económico en el contexto de la Unión Europea*, Bilbao, 2000, p. 84 ss.; I. ALONSO ARCE, *El "blindaje" del Concierto económico*, in *Forum Fiscal Bizkaia*, enero, 2010, p. 15 ss. Più recentemente J. AGIRREAZKUENAGA, E. ALONSO OLEA, *The Basque fiscal system. History, Current Status and Future Perspectives*, Reno, 2014; J. AGIRREAZKUENAGA, M. ERKOREKA, *Autogobierno financiero y tributario con riesgo unilateral en los territorios forales de los Países Vascos (Bizkaia, Gipuzkoa, Alava, Navarra) 1808-2015*, nel citato volume *Autonomia e autogoverno nella rappresentazione politica degli Stati europei*, p. 50 ss.; R. GATZAGAETXEBARRIA BASTIDA, *El Concierto Económico entre Euskadi y el Estado: radiografía de situación*, in Parlamento Vasco, *Federalismo fiscal y Concierto Económico: Una aproximación desde el Derecho comparado*, Bilbao, 2016, p. 145 ss., ma anche in http://www.conciertoeconomico.org/jo-omdocs/autores/PV%202016_GATZAGA_CE_CAS.pdf.

(17) Sui fondamenti storici dell'autonomia dei Paesi Baschi si rinvia, tra i contributi più recenti, a J. AGIRREAZKUENAGA, *L'Autogoverno resiliente nei Paesi Baschi: dalla difesa della Costituzione forale allo Statuto di nazione politica (1808-1918)*, in *Nazioni e regioni*, 2-2013, 3 ss.; E. ANCHUSTEGUI IGARTUA, *De la reintegración foral a la autonomía. El caso Vasco-Navarro (1839-1979)*, nel citato volume *Autonomia e autogoverno nella rappresentazione politica degli Stati europei*, p. 21 ss.

(18) Per più ampie considerazioni si rinvia a M. URQUIJO, *La questione autonomistica nel dibattito parlamentare nella Spagna contemporanea*, in *Autonomia e autogoverno nella rappresentazione politica degli Stati europei*, cit., p. 60 ss., ed alla dottrina ivi citata.

Giova ricordare che l'art. 1 dello Statuto basco prevede il popolo basco o Euskal-Herria, in quanto espressione della propria nazionalità, e per accedere al suo autogoverno, si costituisce

ma tale conclusione può estendersi al più vasto contesto europeo. Sorte ben diversa, ed il riferimento è d'obbligo avuto riguardo alla sede del Convegno, da un'altra importante autonomie regionale – peraltro connotata dalla condizione di insularità – quale la Regione siciliana che soffre, nella pur generale situazione di crisi che attanaglia il regionalismo in Italia, di un particolare malessere che ne mina la stessa ragion d'essere. Tanto da condurre a prospettare da più parti: non solo esigenze di riforma, ma addirittura di obliterazione della stessa specialità, quale rimedio per uscire da quel che appare sempre più uno stallo che pregiudica, prima di tutto, la popolazione siciliana che dalle peculiari prerogative regionali avrebbe dovuto e dovrebbe trarre beneficio¹⁹. In particolare, proprio l'attuazione dell'autonomia finanziaria regionale, disciplinata rispettivamente dagli art. 36 ss. dello Statuto siciliano e dagli artt. 40 ss. dello Statuto del *Pais Vasco*, costituisce il paradigma del divario tra questi ordinamenti regionali, annoverati fra i più favorevoli all'autogoverno tra le regioni d'Europa.

Più specificamente, pur di fronte alle analoghe spinte all'armonizzazione derivanti dall'ordinamento europeo, e più recentemente agli effetti centripeti delle politiche economiche di austerità, che hanno indubbiamente rafforzato il ruolo degli Stati²⁰, l'autonomia finanziaria regiona-

in Comunità autonoma nello Stato spagnolo sotto il nome di Euskadi o Paese basco, conformemente alla Costituzione e con il presente statuto che è la sua norma istituzionale di base», mentre a norma della dichiarazione addizionale allo stesso Statuto: «l'accettazione del regime di autonomia che viene stabilito nel presente statuto non implica rinuncia da parte del popolo basco ai diritti che, come tale, avessero potuto spettargli per la sua storia, e che potranno essere attuati in conformità con quanto stabilirà l'ordinamento giuridico».

(19) Sul concreto esercizio dell'autonomia finanziaria della Regione siciliana sia consentito rinviare al mio contributo *L'autogoverno della Sicilia: oblio e rilancio nella prospettiva della revisione costituzionale e dell'insularità*, in *Atti del Convegno Settant'anni di autonomia siciliana*, tenutosi all'Università di Palermo il 14-16 maggio 2015, in G. ARMAO, M. SAIJA (a cura di), *Settant'anni di autonomia siciliana 1946-2016*, Soveria Mannelli, 2016, p. 67 ss. e, più recentemente, *Redimibile Sicilia. L'autonomia dissipata e le opportunità dell'insularità*, Soveria Mannelli, 2017, p. 85 ss. A diverse conclusioni giunge G. VERDE, *La rinnovata definizione dell'assetto della finanza e dei tributi della Regione siciliana tra disposizioni di attuazione dello Statuto e decreto legge*, in www.osservatoriodellefonti.it, 2/2016, su una posizione intermedia si pone invece G. RIVOSECCHI, *Profili di diritto tributario nel contenzioso Stato-Regioni*, in <http://www.issirfa.cnr.it>.

(20) L'intera legislazione della crisi appare attraversata dall'idea che le autonomie locali siano un problema per la politica fiscale e che, pertanto, vadano comprese il più possibile così S. MAN-

le siciliana subisce un progressivo svilimento, addirittura con l'assenso delle stesse istituzioni regionali, perdendo sostanzialmente la possibilità di introdurre misure di fiscalità di sviluppo.

Mentre l'autonomia finanziaria dei Paesi Baschi ha mantenuto i tratti fondamentali scaturiti dal *Concierto económico*²¹, attuativo dello statuto di autonomia che, alla stregua degli orientamenti della giurisprudenza della Corte di giustizia UE in materia – come si avrà modo di dimostrare –, risultano addirittura rafforzati²².

GIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, 2013 e poi di recente ID., *L'autonomia finanziaria delle Regioni tra attuazione e inattuazione*, www.issirfa.cnr.it, 2015.

In generale su tali questioni, tra gli altri, L. ANTONINI, M. BERGO, *Il principio di leale collaborazione e la remutata delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato: brevi riflessioni a margine di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 12, 2018; M. BERGO, *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale. Tra armonizzazione e accountability*, Napoli, 2018; A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul «pareggio di bilancio»*, in *Le Regioni*, 1-2, 2014, p. 49 ss.; A. CUVA, P. VIGNARELLI, *L'autonomia finanziaria della Regione siciliana e la fiscalità differenziata*, in *Riv. Guardia di finanza*, 3, 2010, p. 354 ss.; R. DI MARIA, *Autonomia finanziaria e decentramento istituzionale*, Torino, 2013, p. 369 ss.; F. GALLO, *I principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario nel federalismo fiscale*, in *Federalismo fiscale: evoluzione e prospettive*, Bari, 2013, p. 24 ss.; ID., *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *federalismi.it*, 10, 2018; G. GARDINI, *Centralismo o secessione: il dilemma (sbagliato) di un ordinamento in crisi*, in *questa Rivista*, 1, 2013; G. LO CONTE, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, Torino, 2015, p. 183 ss.; F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, Napoli, 2016; G. RIVISECCHI, *Parlamento e sistema delle autonomie all'ombra del governo nelle trasformazioni della decisione di bilancio*, in *Rivista AIC*, 1, 2012; ID., *Profili di diritto tributario nel contesto Stato-regioni*, in www.issirfa.cnr.it, 2016; ID., *La finanza delle autonomie speciali tra giurisprudenza e prospettive di riforma*, in www.cortecostituzionale.it, 2016; G. VERDE, *La rinnovata definizione dell'assetto della finanza e dei tributi della Regione siciliana tra disposizioni di attuazione dello Statuto e decreto legge*, in www.osservatoriodellefonti.it, 2, 2016.

Mentre con riguardo all'ordinamento spagnolo cfr. E. ALBERTÍ ROVIRA, *El impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico español*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 98, 2013, p. 63 ss.

(21) L'art. 1 del ricordato *Concierto Economico* Basco dispone che: «*las Instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario, atendiendo a la estructura general impositiva del Estado, a las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado se contengan en el propio Concierto y a las que dicte el Parlamento Vasco para idéntica finalidad*».

(22) Va segnalato, al riguardo, il recente orientamento del Tribunal Constitucional del 23 giugno 2016 (in http://www.tribunalconstitucional.es/es/salaPrensa/Documents/NP_2016_062/2010-03443STC.pdf), che ha inteso offrire una rinnovata tutela all'autonomia «forale» basca proprio per far fronte «alla mancanza di riconoscimento ai territori storici dei Paesi Baschi di difendere in via costituzionale il proprio regime autonomo dalle eventuali aggressioni del legislatore sta-

Nell'ordinamento spagnolo, e con particolare riferimento ai Paesi Baschi²³, infatti, il riconoscimento di una peculiare forma di autonomia finanziaria, con la conseguente possibilità di attivare misure di fiscalità di sviluppo, non solo trova un sicuro riferimento ma ha anche superato – come si avrà modo di precisare – il vaglio della Suprema Corte europea avuto riguardo ai possibili profili di incompatibilità con i principi del diritto europeo in materia di concorrenza, attraverso una declinazione dei presupposti per il riconoscimento della selettività territoriale, elaborati a partire dagli orientamenti in materia di insularità (ossia proprio da quelli che, limitandoci al nostro Paese, dovrebbero oggi rafforzare il fondamento dell'autonomia finanziaria siciliana e sarda).

E così, nel controverso scenario dell'armonizzazione fiscale a livello europeo, l'insularità – profilo questo che evidentemente non concerne i Paesi Baschi – nel consentire una più puntuale demarcazione del concetto di selettività territoriale in materia di aiuti costituisce certamente un'opportunità per le Regioni differenziate insulari europee, in particolare per quelle del Sud d'Italia: le più rilevanti del Continente.

Queste ultime, infatti, possono rilanciare le ragioni della loro peculiare autonomia in un contesto che, nonostante l'esito della revisione costituzionale sottoposta a *referendum* confermativo, tende a riconsiderarne profondamente la fisionomia. Anzi, come si è già avuto modo di affermare²⁴, rispetto alla crescita di rilievo accordata nell'ordinamento euro-

tales», si realizza così quella che è stata definita «la blindatura del concerto economico». La Corte costituzionale ha infatti sancito il principio alla stregua del quale le normative fiscali dei territori storici dei Paesi Baschi sono impugnabili soltanto di fronte ad essa rigettando così i ricorsi presentati dal Governo e dal Parlamento di La Rioja e al governo e al Castiglia e Leon.

(23) Per una disamina della disciplina del *Concierto economico* in lingua italiana si veda il contributo di F. FICHERA, *Aiuti fiscali e Paesi Baschi*, in http://www.conciertoeconomico.org/jo-omdocs/autores/AZP-2002_FICHERA-F_Aiuti_fiscali_y_PV.pdf, 269 e ss. con ampi riferimenti anche alla legislazione ed alla dottrina spagnola.

(24) Sul tema, oltre ai più diffusi riferimenti in dottrina di cui alle successive note, sia consentito richiamare il lavoro sul tema *Insularità e perequazione infrastrutturale nell'ordinamento europeo*, in www.strumentires.com, 3, 2015. Per alcuni riferimenti in diritto comparato v. M.a. ASÍN CABRERA, *ISLAS Y ARCHIPIÉLAGOS EN LAS COMUNIDADES EUROPEAS*, MADRID, 1988; J.D. HACHE, *Quel statut pour les îles d'Europe?*, PARIS, 2000; C. MANERA, J. GARAU, *Los costes de la insularidad en el desarrollo económico. Un contraste en el mediterráneo occidental (1987-2002)*, in <http://www.publicacionescajamar.es/pdf/publicaciones-periodicas/mediterraneo-economico/7/7-98.pdf>; A. L. SANGUIN, *Périphéricité et ultrapériphéricité insulaires dans l'Union européenne*, in *L'Espace Po-*

peo alla condizione di insularità (con le crescenti refluenze sulla c.d. fiscalità sviluppo o compensativa), quello interno ha per certi aspetti reso vieppiù marginale la questione, pur avendone effettuato il (solo) formale riconoscimento nel controverso contesto del c.d. federalismo fiscale (artt. 16, 22 e 27 della l. n. 42 del 2009).

Sembra opportuno ricordare che lo Statuto siciliano, a settant'anni dalla sua approvazione (dapprima col d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455, poi con la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2), appare ancora caratterizzato da molteplici punti di forza, ma anche da intrinseche debolezze i cui effetti si sono poi manifestati in fase applicativa, inducendo taluno a constatarne i molteplici profili di inattuazione, causati quella «dequotazione della specialità» che Guido Corso aveva già rilevato nell'ormai lontano 1983²⁵, tanto da far raggiungere la conclusione che l'autonomia abbia raggiunto il massimo livello di annichilamento²⁶.

Il testo fondativo della speciale autonomia regionale, per molti aspetti ormai segnato dal tempo, se da un lato raccolse le innovative intuizioni del regionalismo italiano ed europeo, dall'altro, intese riconnettersi alle direttrici costituzionali che, a partire dal 1812 e sino al 1860, animarono il confronto sull'autogoverno quale strumento per assicurare il riscatto della Sicilia, di cui lo stesso G. Salemi, guida sicura della Commissione

littique, 2007-2, www.espacepolitique.revues.org/857; C. MANERA, J. GARAU, *Insularity in the Mediterranean: Economic and environmental challenges*, Madrid, 2010; I. VESTRIS, *Le statut des régions ultrapériphériques de l'Union européenne. La construction d'un modèle attractif et perfectible d'intégration différenciée*, Bruxelles, 2012, p. 240 ss.

Il tema dell'insularità incrocia anche quello, per alcuni aspetti diverso ed al quale può farsi solo cenno in questa sede, della macro regioni europee ed in relazione alle quali si rinvia per tutti a A. PIRAINO, *L'autonomia siciliana e la macro regione mediterranea*, in www.intrasformazione.com, 1, 2014, p. 38 ss.; Id., *La dimensione europea della riorganizzazione macro regionale*, in *federalismi.it*, 3, 2015 e, più recentemente, Id., *La crisi dell'autonomia speciale della Sicilia e la prospettiva della macro regione europea*, in G. ARMAO, M. SAIJA (a cura di), *Settant'anni di autonomia siciliana 1946-2016*, cit., p. 237 ss. e, più recentemente, Id., *La strategia macroregionale per riorganizzare i territori e costruire l'Europa delle comunità, (a proposito di una Macroregione del Mediterraneo Occidentale)*, in *federalismi.it*, 3, 2018, con ampi richiami di dottrina italiana e straniera.

(25) Così, G. CORSO, *Sicilia*, in AA. VV., *La regionalizzazione*, II, Milano, 1983, p. 1589 ss.

(26) Sia consentito rinviare, per una più articolata disamina delle ragioni del declino dell'autonomia speciale siciliana, al mio studio *Autonomia finanziaria e risanamento economico della Regione siciliana*, in *Dir. econ.*, 3, 2013, p. 769 ss.

che elaborò il testo²⁷, delinea il contesto che ne accompagnò la genesi e che, come dimostrato in un altro contributo, vide una figura di riferimento sia sul piano teorico che politico in V. E. Orlando.

Il “Fallimento dell’autonomia”, secondo una diversa prospettazione, giustificherebbe non la riforma, il ripensamento con l’adozione di modelli organizzativi e funzionali innovativi, ma la semplice soppressione, formalizzando quella equiparazione al ribasso che il “*bradismo costituzionale*” italiano ha determinato tra enunciazioni formali di rafforzamento (emblematica la riforma del Titolo V, parte seconda della Costituzione) e prassi interpretative, suffragate soprattutto dalla lettura fattane dalla Corte costituzionale, oltre che dal *self-restraint* delle stesse Regioni speciali, o quantomeno di quelle delle più deboli tra queste. Questa tendenza ha frastagliato ancor di più il variegato scenario del regionalismo italiano, che le contrastate vicende del c.d. «federalismo fiscale» (l. n. 42 del 2009 e s.m.i. e la complessa normativa di attuazione), rimasto irrisolto nella sua geometria e nella parziale attuazione, hanno invero accentuato²⁸.

Le Regioni speciali italiane, che al pari di quelle spagnole hanno già da tempo avviato una crescente differenziazione al loro interno – quelle del Nord da una parte, le insulari/meridionali dall’altra –, risultano adesso profondamente diversificate, soprattutto per quella che viene ritenuta una delle principali peculiarità: l’autonomia finanziaria. E tale dualismo appare ancor più accentuato dal ritardo del percorso di attuazione del federalismo fiscale per la Sardegna²⁹, ma ancor più per la Sicilia³⁰.

(27) Per una dettagliata ricostruzione v. G. SALEMI, *Prefazione*, in Consulta Regionale Siciliana, *Atti delle prime quattro sessioni*, v. I, PALERMO, 1975, XII.

(28) Per una ricostruzione del claudicante percorso del federalismo fiscale v. per tutti L. ANTONINI, *Federalismo all’Italiana. Dietro le quinte della grande incompiuta*, Venezia, 2013, nonché G. Arena, F. Cortese (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo: verso nuove forme della democrazia*, Padova, 2011; mentre per alcune considerazioni di tipo comparato sul tema v. I. NICOTRA, *Principio unitario e federalismo fiscale negli ordinamenti a struttura decentrata*, in *Rivista Italiana di diritto pubblico comunitario*, 2005, p. 158 ss.

(29) Sull’autonomia finanziaria della Sardegna si veda, da ultimo, I. RUGGIU, C. PALA, *La Regione Sardegna tra cambiamento istituzionale e realtà politica*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, cit., p. 201 ss., spec. p. 218 ss., ove possono rinvenirsi ulteriori riferimenti in dottrina.

(30) Si tratta, in particolare, di un elemento rafforzativo del puntuale rilievo mosso da G. GARDINI, *Dalla “questione meridionale” alla “questione settentrionale”: l’amministrazione regionale*

Di guisa che la differenziazione, piuttosto che contraddistinguere l'autonomia delle Regioni speciali, diviene il connotato che caratterizza all'interno tale tipologia, trasformandola in una categoria giuridica frastagliata e, per taluni versi, contraddittoria.

La variegata esperienza del regionalismo speciale in Italia, il rafforzamento delle spinte all'autonomia che emergono in altri ordinamenti nazionali europei, l'incapacità delle strutture statali di garantire interventi perequativi prescritti dalla Costituzione sia alle Regioni ordinarie che alle speciali del Mezzogiorno, il ritardo nell'impiego di risorse europee, di importanti programmi nazionali ed il rilancio – anche se non privo di ambiguità³¹ – dei temi dell'insularità a livello europeo, impongono tuttavia di prescindere da soluzioni semplicistiche, che avrebbero il solo effetto di sostituire criticità ed alimentare il divario economico-sociale che già pesa sull'equilibrio economico-sociale sul Paese.

La prevalente dottrina giuspubblicistica esprime un giudizio di sostanziale inadeguatezza dell'esperienza maturata, in generale dalle regioni ad autonomia differenziata, ed in particolare dalla Sicilia. Inadeguatezza che risulta ancor più accentuata nel recente periodo anche a causa delle misure di austerità economica connesse alle esigenze di risanamento del deficit di matrice europea e alla grave riduzione di investimenti che hanno colpito soprattutto il Mezzogiorno. Ma ad essa va correlata la conseguente esigenza di una profonda rilettura dell'autonomia speciale, delle sue radici, delle opportunità, seppur non sempre colte, delle patologie che questa esperienza istituzionale ha manifestato, ma anche del permanere di molte delle ragioni che ancora oggi giustificano

in cerca di identità, in *questa Rivista*, 1/2, 2010, p. 38.

(31) In tal senso muove opportune considerazioni critiche A. FAZI, *European Union and insularity: a permanent ambiguity*, in C. MANERA, J. GARAU (a cura di), *Insularity in the Mediterranean: Economic and environmental challenges*, cit., p. 21 ss.; dello stesso Autore si vedano anche ID., *La recomposition territoriale du pouvoir: les régions insulaires de la Méditerranée occidentale*, Ajaccio, 2009; ID., *Insularity and Autonomy: from a misleading equation to a New typology*, in A.G. GAGNON, M. KEATING (a cura di), *Autonomy: Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*, Basingstoke, 2012, p. 134 ss.; ID., *The Western Mediterranean Islands and the many faces of independentism, in Commonwealth and Comparative Politics*, 2012, IV, p. 474 ss., nonché, più recentemente, anche con riguardo alla questione corsa, ID., *Vers un nouveau statut pour la Corse? Ou comprendre les mutations actuelles du système politique insulaire*, in *Pouvoirs locaux*, IV, 2014-2015, p. 54 ss.

un regime regionale differenziato nel contesto nazionale ed europeo³². È quindi soltanto all'esito di questo articolato percorso, peraltro in uno scenario incerto e frammentato, anche a causa delle spinte neo-centralistiche pur sempre presenti³³ – invero in controtendenza con le spinte al decentramento ed alla rilanciata sensibilità verso la questione della insularità a livello europeo –, potremo verificare quale nuova forma assumerà l'autonomia siciliana. Anche se deve concludersi che accanto alle pur permanenti ragioni che hanno fondato l'autonomia speciale siciliana (il retaggio storico, le condizioni economico-sociali), trova nuovo vigore la condizione di insularità che rinviene nell'ordinamento europeo la sua compiuta declinazione.

5. *Autogoverno, insularità e fiscalità di sviluppo nella giurisprudenza europea*

Come ricordato il principio della tutela della condizione di insularità trova fondamento nel contesto della coesione economica, sociale e territoriale, disciplinata dal diritto primario europeo.

In Italia, come ricordato, già la Costituzione del 1948 – dopo un articolato dibattito in Assemblea costituente – contemplava all'art. 119, terzo comma, un chiaro e puntuale riferimento alle Isole ed al Mezzogiorno, considerate

(32) A sostegno del permanere delle ragioni della specialità hanno preso posizione, da ultimo, G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, reperibile sul sito www.cortecostituzionale.it; A. D'ATENA, *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Dir. e soc.*, 2014, p. 605 ss.; F. PALERMO, *Diagnosi errata e terapia inefficace. Le Regioni nella riforma costituzionale*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Riforma costituzionale e Regioni. Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione*, Bolzano, 2015, nonché gli autori citati alla nota successiva.

(33) Va certamente registrata una reviviscenza di quella «poco benevola attenzione verso l'istituto dell'autonomia» che già rilevava G. SALEMI, *La partecipazione del Presidente della Regione siciliana al Consiglio dei Ministri*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, Padova, 1957, II, 423 ss., ascritta alla «Tradizione unitaria del nostro diritto» e che oggi, se appare purtroppo corroborata dalla contraddittoria esperienza del regionalismo nel Paese si pone, tuttavia, in controtendenza con le spinte al decentramento (in taluni casi sino alla secessione ed all'indipendentismo) che pervadono molti Paesi d'Europa. Sulle riforme che in tal direzione sono state varate, l'importante apporto teorico offerto negli ultimi anni dalla dottrina giuridica ai temi del federalismo, sui quali si vedano, nella vasta letteratura: B. CARAVITA DI TORITTO, *Federalismi, federalismo europeo, federalismo fiscale*, in *federalismi.it*, 9, 2011, p. 1 ss.; A. D'ATENA, *Unità nazionale tra integrazione sovranazionale e autonomie regionali*, in AA.VV., *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana*, Napoli, 2014, p. 307 ss. e, da ultimo, L. ANTONINI, *I segni dei tempi: dal Veneto al Molise quale futuro per il regionalismo italiano?*, in *federalismi.it*, 4, 2017 rinviando, per più articolati approfondimenti, alla dottrina citata dai contributi ricordati.

realtà svantaggiate dal punto di vista geografico, economico e sociale da valorizzare ed alle quali destinare misure ed incentivi straordinari. In particolare, l'ordinamento domestico ha ritenuto di non offrire più una specifica considerazione all'insularità ed alle condizioni di ulteriore disequilibrio, che sono determinate dalla collocazione geografica (l'essere circondate interamente dalle acque, infatti, incide sugli scambi, sul commercio e sul trasporto), con differenze in alcuni casi marcate rispetto al restante contesto continentale. Allo scemare della rilevanza dell'insularità nell'ordinamento interno è corrisposta, invece, una progressiva crescita di rilievo nell'ordinamento europeo e senza che le due tendenze possano essere correlate. Più specificatamente – come rilevato nella breve ricostruzione dell'evoluzione normativa – è agli artt. 174 e 175 TFUE che occorre riferirsi ed alla prospettiva della fiscalità di sviluppo o compensativa³⁴ che diviene una leva essenziale per sostenere la crescita nelle aree a sviluppo ritardato di fronte agli effetti depressivi della crisi economica che ha determinato una drastica riduzione degli investimenti pubblici per le aree svantaggiate. Va al riguardo ricordato che il tema delle misure di vantaggio fiscale introdotte da Stati membri e Regioni va compendiato con i principi in materia di aiuti di Stato, ed in questo senso un ruolo determinante va riconosciuto alla giurisprudenza europea.

In particolare, dalle note sentenze «Azzorre»³⁵, «Paesi Baschi»³⁶ e

(34) Sulla fiscalità di sviluppo, nella copiosa letteratura, v. L. ANTONINI, *La fiscalità di sviluppo*, in V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Roma, 2009, p. 139 ss.; A.E. LA SCALA (a cura di), *Federalismo fiscale e autonomia degli enti territoriali*, Torino, 2010; P. BUSETTA (a cura di), *Fiscalità di vantaggio: motivazioni e opportunità*, Napoli, 2013.

(35) Corte di Giustizia Ce, 6 settembre 2006, causa C-88/03. Sulla sentenza si vedano per tutti, anche per i riferimenti in dottrina, L. ANTONINI, M. BARBERO, *Dalla Cgce un'importante apertura verso la fiscalità di vantaggio a favore delle imprese*, in *Riv. diritto fin. e sc. fin.*, 3, 2006, p. 117 ss.; R. SAPIENZA, *Regimi agevolativi di natura fiscale e disciplina comunitaria degli aiuti di Stato. La decisione della Corte di Giustizia nella causa C-88/03*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 1, 2007, p. 57 ss.; L. ANTONINI, M. BARBERO, *Apertura della Corte di Giustizia sulla fiscalità regionale di vantaggio*, in *Quaderni cost.*, 1, 2007, p. 184 ss.; A. CUVA, P. VIGNARELLI, *L'Autonomia finanziaria della Regione siciliana e la fiscalità differenziata*, in *Riv. Guardia di finanza*, 3, 2010, p. 354 ss.; per una disamina della pronuncia nell'ordinamento portoghese v. R. HENRIQUES DA PALMA BORGES, *Regional Tax Regulation in Portugal after the ECJ Azores Case (C-88/03)*, in http://www.rpba.pt/files/6313/6988/0188/23_Ad_Concordiam_Regional_Tax_Regulation_12.12.2006.pdf

(36) Corte di Giustizia 11 settembre 2008, cause riunite C-428/06 a C-434/06 in *Raccolta della giurisprudenza*, 2008 I-06747 - *Union General de Trabajadores de la Rioja (UGT-Rioja)*, Corte di Giustizia, 11 settembre 2008, cause riunite da C-428/06 a C-434/06, UGT-Rioja sulla quale D.

«Gibilterra»³⁷ emerge, con nitore, la sostanziale rivisitazione del requisito della «selettività territoriale» dell'aiuto, secondo la quale, per esservi fiscalità di vantaggio, devono sussistere criteri puntuali.

Sulla scorta della richiamata giurisprudenza della Corte europea le circostanze sulla cui base va verificata l'autonomia hanno quale punto di bilanciamento l'inveramento del divieto di aiuti di cui all'art. 107 TFUE. Divieto che non può essere aggirato attraverso il semplice trasferimento formale delle competenze normative, ma che può trovare una deroga compatibile con i principi sanciti dell'ordinamento europeo soltanto in termini di selettività dell'aiuto se ancorata alla speciale autonomia territoriale (e suffragata dai c.d. test di autonomia).

Ed è proprio dagli approdi raggiunti dalla giurisprudenza europea che possono enuclearsi tali criteri essenziali per contemperare l'adozione di misure territoriali di fiscalità di sviluppo con la disciplina in materia di aiuti:

- autonomia costituzionalmente garantita: la decisione deve essere adottata da «un'autorità regionale o territoriale dotata, sul piano costituzionale, di uno statuto politico e amministrativo distinto da quello del governo centrale», non potendo rilevare, in senso preclusivo, eventuali principi di solidarietà e di armonizzazione fiscale che informano i rapporti tra i diversi livelli di governo;
- autonomia decisionale: la determinazione dell'autorità territoriale de-

ARMESTO, *The ECJ's judgment regarding the tax autonomy of Basque country*, in *European Taxation*, 2009, p. 11 ss.; A. PIN, *Il federalismo fiscale italiano si costruisce anche a Strasburgo*, in *Quaderni cost.*, 4, 2008, p. 910 ss.; G. COZZOLINO, *La CGCE torna a fare il punto sul rapporto tra divieti di aiuti di Stato e fiscalità di vantaggio a favore delle imprese attuata da enti infrastatali*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 5, 2009, p. 1145 ss.; F. AMATUCCI, *Il divieto di aiuti fiscali quale limite allo sviluppo delle imprese*, in *Corr. Trib.*, 13, 2009, p. 1062 ss. Mentre con riferimento all'impatto sul sistema fiscale regionale spagnolo A. ORENA DOMINGUEZ, C. FONTANA, *Espaldarazo al concierto económico (sentencia de 6 de septiembre de 2006 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto C-88/03)*, in *Innovazione e Diritto*, 6, 2006, www.innovazione.diritto.unina.it.

(37) Tribunale di primo grado, 12 dicembre 2008, cause riunite da T-211/04 a T-215/04, Commissione c. Governatorato di Gibilterra e Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sulla quale si v. P. ROSSI-MACCANICO, *Gibraltar and the Unsettled Limits of Selectivity in Fiscal Aids*, in *European State Aid Law Quarterly*, 1, 2009, p. 63 ss. La pronuncia è stata poi impugnata in appello innanzi alla Corte di Giustizia UE, la quale si è pronunciata confermando sostanzialmente quanto stabilito dai giudici di prime cure con la sentenza 15 novembre 2011, cause riunite C-106/09 P e C-107/09 P, Commissione europea e Regno di Spagna c. Governatorato di Gibilterra e Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, con nota di P. ROSSI-MACCANICO, *Gibilterra: le colonne d'Ercole del controllo europeo in materia di aiuti fiscali*, in *Fiscalità e commercio internazionale*, 3, 2012, p. 28 ss.

ve essere assunta «senza possibilità di un intervento diretto da parte del governo centrale in merito al suo contenuto», ciò è compatibile sia con eventuali procedimenti di concertazione (purché la decisione adottata in esito a tale procedimento sia adottata direttamente dall'ente regionale e non dal Governo centrale) (c.d. *profilo procedurale*); - autonomia finanziaria: le refluenze finanziarie che l'ente territoriale subisce dall'adozione della misura non devono essere compensate «da sovvenzioni o contributi provenienti da altre regioni o dal governo centrale» (sent. «Azzorre»); di guisa che le conseguenze finanziarie della riduzione dell'aliquota d'imposta nazionale applicabile alle imprese della regione si devono esaurire sul territorio interessato dalla misura e sulla sfera finanziaria dell'ente che le ha promosse, condizione che va verificata alla stregua dei meccanismi di trasferimento, nei quali non può ammettersi che il Governo centrale possa compensare il costo di una sovvenzione o di una misura fiscale di sostegno alle imprese di una determinata area (c.d. *profilo economico-finanziario*).

L'orientamento assunto dalla Corte di Giustizia con la sentenza «Paesi Bassi» induce poi, quando ne ricorrano i presupposti, a propendere per la tesi della piena compatibilità dei trasferimenti *ex art.* 119 Cost. con le regole comunitarie sulla concorrenza. Anche se occorre considerare che, per quanto i giudici comunitari si siano sforzati di esplicitare principi validi *erga omnes*, la complessità della materia rende rilevante – ai fini della valutazione della sussistenza della responsabilità economica delle misure agevolative – il riferimento specifico alle peculiarità dei diversi sistemi finanziari nazionali. Ne discende, quindi, che la sorte di siffatta tipologia di sostegni finanziari per aree svantaggiate dipende, in buona parte, dalla valutazione dei meccanismi di erogazione dei contributi perequativi.

6. La risoluzione del Parlamento europeo 4 febbraio 2016 sulla condizione di insularità (2015/3014 RSP)

Da ultimo, occorre ricordare che, in materia, il Parlamento europeo ha recentemente approvato, con ampia maggioranza, la risoluzione 4 febbraio 2016 sulla condizione di insularità (2015/3014 RSP)³⁸.

(38) In <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0049+0+DOC+XML+V0//IT>.

In particolare la risoluzione, dopo aver ricostruito l'articolato quadro normativo di riferimento, esprime il proprio indirizzo alla Commissione invitandola a:

- a) definire un «Quadro strategico dell'Unione per le isole», al fine di collegare gli strumenti suscettibili di produrre un impatto significativo sul territorio;
- b) istituire uno «sportello isole» collegato alla Direzione generale della Politica regionale e urbana (DG REGIO) della Commissione e costituito da funzionari incaricati di coordinare ed analizzare le tematiche connesse alle regioni insulari;
- c) presentare un'apposita comunicazione contenente una «Agenda per le regioni insulari dell'UE» e, successivamente, un «Libro bianco» che monitori lo sviluppo delle regioni insulari, sulla base delle migliori prassi e con la partecipazione delle autorità locali, regionali e nazionali e di altri attori pertinenti, ivi inclusi le parti economiche e sociali e i rappresentanti della società civile;
- d) considerare adeguatamente la situazione specifica delle regioni insulari in sede di preparazione della proposta relativa al prossimo quadro finanziario pluriennale.

La risoluzione estende poi il proprio monito anche agli Stati membri ed alle autorità regionali e locali, formulando espressamente l'invito a svolgere il proprio ruolo «nelle strategie di sviluppo delle isole sulla base di un approccio verticale che coinvolga tutti i livelli di governo, conformemente al principio di sussidiarietà, al fine di garantire lo sviluppo sostenibile delle isole dell'Unione europea».

Sicché l'approvazione della risoluzione, se non introduce ulteriori profili regolativi nella già articolata normativa europea in materia, tuttavia, esprime un puntuale indirizzo politico della Commissione per l'attuazione dell'art. 174 TFUE sulle politiche di coesione, sulle deroghe ai limiti per i regimi fiscali di aiuto, sulle misure perequative in materia di trasporti, e costituisce un rilevante precedente per lo stesso Parlamento europeo negli interventi di inveramento del diritto primario dell'Unione sul piano della coesione economica, sociale e territoriale³⁹.

(39) Sulle politiche di coesione europee v. R. SAPIENZA (a cura di), *Politica comunitaria di coesione Economica e Sociale e programmazione Economica regionale*, Milano, Giuffrè, 2003; A.

7. *Considerazioni conclusive*

Proprio dalle refluente che emergono dal riconoscimento europeo dell'insularità e dall'inferenza che essa determina sul regime della fiscalità di sviluppo per ciò che richiede sul piano istituzionale (speciali forme di autogoverno), non può revocarsi in dubbio che l'autonomia differenziata della Sicilia – ma ad analoghe considerazioni deve giungersi per la Sardegna – diviene essenziale per utilizzare importanti leve di sostegno allo sviluppo. Vi è quindi, come ricordato, un'intima e profonda correlazione tra autonomia differenziata e forme di promozione dello sviluppo dei territori insulari mediante fiscalità di vantaggio: senza la prima non è praticabile la seconda. In disparte la considerazione, che ci fa tornare alle radici storiche, culturali e politiche della specialità siciliana (e per taluni versi anche sarda) – che potremmo definire necessarie, ma (ormai) non sufficienti – secondo la quale in Europa non si rinviene una grande isola o arcipelago che non sia uno Stato o una Regione ad autonomia differenziata.

CLARONI, *Le politiche di coesione*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di Diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, IV, Milano, 2003, p. 3793 ss.; R. LEONARDI, *Cobesion in the European Union*, in *Regional Studies*, 40, 2006, p. 155 ss.; A. DI STEFANO, *La politica comunitaria di coesione economica, sociale e territoriale. Profili problematici di una Multilevel Governance*, in *Riv. giur. del Mezzogiorno*, 3, 2008, p. 749 ss.; L. MASCALI, *L'obiettivo della cooperazione territoriale europea*, *ivi*, p. 497 ss.; S. CIMINI, M. D'ORSOGNA (a cura di), *Le politiche comunitarie di coesione economica e Sociale*, Napoli, 2007; F. SPAGNUOLO, *Attualità, tendenze e prospettive della politica di coesione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2010, p. 845 ss.; G.P. MANZELLA, *Una politica influente. Vicende dinamiche e prospettive dell'intervento regionale europeo*, Bologna, 2011, p. 176 ss.; G. COLOMBINI (a cura di), *Politiche di coesione e integrazione europea. Una riforma difficile ma possibile*, Napoli, 2011; F. MARTINES, *La politica di coesione economica, sociale e territoriale ed il modello di integrazione europea*, in G. COLOMBINI (a cura di), *Politiche di coesione e integrazione europea. Una riforma difficile ma possibile*, cit., p. 87 ss.; C. DAW, *Cobesion Policy of the European Union: Facilitated by Supranational Institutions and Regional Autonomy or Hindered by National Sovereignty?*, Claremont-UC Undergraduate Research Conference on the European Union, Vol. 2012, Article 7, <http://scholarship.claremont.edu/urceu/vol2012/iss1/7>; nonché A.F. DI SCIASCIO, *Le politiche europee di coesione sociale fra amministrazione comunitaria e il sistema degli enti territoriali*, Torino, 2014, p. 99 ss.; G. LUCHENA, *Coesione economica e sociale, cooperazione funzionale tra "territori" e partecipazione delle Regioni alla formazione e all'attuazione delle politiche comunitarie*, in *Riv. giur. del Mezzogiorno*, 3, 2014, p. 575 ss.; Q. CAMERLENGO, *La dimensione costituzionale della coesione sociale*, in *Rivista AIC*, 2, 2015; A. DE SIANO, *Autonomia finanziaria degli enti territoriali e politiche pubbliche di coesione*, in *federalismi.it*, 23, 2015; P.L. PORTALURI, *La coesione politico-territoriale: rapporti con l'Europa e coordinamento Stato-autonomie*, in *federalismi.it*, 22, 2016. Mentre, per alcune considerazioni giuridiche sull'ultimo ciclo di programmazione dei fondi strutturali, si rinvia a C. NOTARMUZI, *Le politiche di coesione e la gestione dei fondi strutturali europei nella programmazione 2014-2020*, in *Giorn. dir. amm.*, 6, 2014, p. 567 ss.

In conclusione, le delineate linee evolutive scaturenti dall'ordinamento europeo, se correlate alla nuova «stagione costituente» che si apre per le autonomie differenziate – anche e soprattutto per la Regione siciliana che, più delle altre, ha necessità di una profonda revisione – inducono ad auspicare un'occasione di rafforzamento della democrazia deliberativa di un'antica comunità regionale insulare, oggi, più che in passato, frontiera europea nel Mediterraneo.

E questo in un contesto nel quale il Veneto, la Lombardia, ma anche l'Emilia-Romagna e lo stesso Piemonte, schiudendo così le porte ad una nuova regionalizzazione e, possibilmente ad un rilancio del federalismo, che auspicabilmente non parta dal profilo fiscale, ma sia aperto alle richiamate tendenze dei più grandi Stati europei, utilizzando le previsioni dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione⁴⁰, sperimentano nuove traiettorie di riforma del contraddittorio regionalismo italiano. La comparazione dell'attuazione dell'autonomia finanziaria basca con quella siciliana ha dimostrato, per un verso, che ben oltre il dato statutario conta la capacità di una Regione di far valere le proprie prerogative. Prerogative che, nel caso siciliano, risultano – come ricordato – progressivamente abbandonate dalla stessa Regione. Ma anche che, nel solco della giurisprudenza europea sull'insularità e sulla selettività territoriale, soltanto robusti presidi statutari in materia finanziaria possono costituire la base ineludibile per l'adozione di misure di fiscalità di sviluppo. Ed in questo senso, mentre l'esperienza dei Paesi Baschi, pur sinteticamente descritta, appare particolarmente significativa, al contrario di quella siciliana che, al netto della misura innovativa del credito d'im-

(40) Sul quale si vedano, tra gli altri, oltre al già citato contributo di A. CARIOLA, F. LEOTTA, *sub* Art. 116, cit.; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1, 2007, p. 139 ss.; A. POGGI, *Il principio di "differenziazione" regionale nel Titolo V e la "clausola di differenziazione" del 116, comma 3: modelli, prospettive, implicazioni*, in http://www.astrid-online.it/rassegna/Rassegna-24/30-11-2007/Poggi_Regionalismo-differenziato.pdf; R. BIN, *"Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *questa Rivista*, 1, 2008, p. 9 ss.; L. MICHELOTTI, *A dieci anni dalla costituzionalizzazione del regionalismo asimmetrico: una mano sul freno a leva oppure un piede sull'acceleratore per l'art. 116, terzo comma, Cost.?*, in *Le Regioni*, 1-2, 2012, p. 110 ss.; M. MEZZANOTTE, *La legge di stabilità 2014 e l'art. 116, comma 3, Cost.*, in www.forumcostituzionale.it, 14 luglio 2014.

posta regionale per gli investimenti, disciplinato dalla l.r. 11 del 2009⁴¹, non mostra segnali di resipiscenza, concentrando i propri recenti interventi in misure di distribuzione di risorse a sostegno del reddito e del precariato ed a misure di modifica della normativa di attuazione in materia finanziaria (il già ricordato d.lgs. n. 251 del 2016) che hanno quale obiettivo di consentire alla Regione di (continuare a) contribuire agli equilibri di finanza pubblica senza sprofondare nel *default*.

La prospettiva delineata, se lascia impregiudicato il tema delle differenziazioni e delle asimmetrie regionali, impone di affrontare in termini nuovi la distinzione, che ormai si pone in termini consolidati, tra autonomie speciali del Nord (o alpine) ed autonomie differenziate insulari, con l'introduzione di conseguenti strumenti di riequilibrio che consentano l'esercizio di speciali prerogative in aree economicamente e socialmente disagiate, proprio a partire da quelli connessi all'insularità.

L'autonomia finanziaria regionale può divenire strumento di crescita economica solo se favorisce gli investimenti e non la distribuzione indiscriminata di risorse. Con la conclusione che, nel delineato quadro europeo, la riduzione dell'autonomia speciale, principalmente in materia finanziaria, renderebbe impercorribile l'adozione di strumenti di attrazione degli investimenti esterni alla Regione quali la fiscalità di sviluppo.

(41) Sugli effetti del credito d'imposta sugli investimenti previsto dalla normativa in questione si veda Aa.Vv., *Divari manifatturieri e strumenti di politica industriale. Il caso del credito d'imposta in Sicilia*, Milano, 2013.

Il riparto delle competenze in tema di beni culturali e la leale collaborazione*

Giuseppe Manfredi

Lo scritto ricostruisce l'evoluzione del riparto delle competenze tra Stato e autonomie in tema di beni culturali. Dopo aver dato conto degli assetti originari, si esaminano le previsioni dettate in occasione delle tre cosiddette regionalizzazioni delle competenze avvenute negli ultimi decenni del novecento, e, soprattutto, i contenuti della riforma costituzionale del 2001, che sembrava avere aperto la strada a un'attribuzione di competenze alle autonomie, in particolare in tema di valorizzazione. Viene però rilevato che, dato che la giurisprudenza costituzionale e la legislazione ordinaria hanno interpretato restrittivamente le disposizioni costituzionali, a oggi in tema di beni culturali in concreto si è affermato un assetto imperniato sulla leale collaborazione tra i diversi livelli di governo.

1. Premessa

Il tema del riparto delle competenze in tema di beni culturali tra i diversi livelli di governo della Repubblica, ossia Stato, Regioni ed Enti locali, non è privo di complessità.

La complessità è dovuta a diverse ragioni: ad esempio, perché in proposito occorre considerare sia le competenze legislative, sia le competenze amministrative, la cui attribuzione in passato andava di pari passo, mentre oggi segue – o dovrebbe seguire – percorsi diversi.

E poi perché il riparto di competenze in materia è tuttora in mutamento: e ciò avviene anche, come si usa dire, “a ordinamento invariato”, ossia anche se non vi sono modifiche legislative, dato che pure le disposizioni che restano inalterate possono essere interpretate in modo evolutivo dalla dottrina e dalla giurisprudenza.

* Relazione al Convegno dell'Unione nazionale avvocati amministrativisti, *I beni culturali tra diritto ed economia, tra centro e periferia*, Ravello, 27-29 ottobre 2017.

2. *Gli assetti originari del riparto delle competenze*

Quanto agli assetti del passato, è noto che sin quasi a fine Novecento in tema di beni culturali esisteva un'unica funzione, quella della tutela. Al pari dei testi normativi che le avevano precedute, le c.d. leggi Bottai del 1939, ossia la legge n. 1089, sulla «Tutela delle cose di interesse artistico e storico», e la legge n. 1497, sulla «Protezione delle bellezze naturali», erano intese solo a tutelare quelle che (secondo il lessico del vigente Codice dei beni culturali) sono le due componenti del patrimonio culturale, ossia i beni culturali e i beni paesaggistici, e affidavano ogni compito in materia agli organi statali.

Ora, riguardo a questa funzione Regioni ed Enti locali avevano un ruolo marginale anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana.

Già in sede di Assemblea costituente sul ruolo delle autonomie locali in tema di beni culturali erano emerse due posizioni abbastanza definite: che in sostanza corrispondono a quelle che ricorrono ancora oggi in ogni dibattito in materia.

Accanto a chi temeva i rischi che per il patrimonio culturale sarebbero potuti venire dal localismo e dal particolarismo, e dunque voleva costituzionalizzare l'assetto delle competenze di cui alle leggi Bottai, vi era chi invece era a favore di una attribuzione di compiti anche alle autonomie¹.

E così, come in altri casi, anche qui prevalse una soluzione di compromesso.

L'art. 9 della Costituzione venne infatti formulato in modo tale da lasciare uno spazio per gli interventi di Regioni ed Enti locali anche nella materia che qui interessa.

Il dibattito svoltosi su questa disposizione viene ricostruito nella sentenza della Corte costituzionale n. 921 del 1988: «L'iniziale formulazione di tale articolo era la seguente: *il patrimonio artistico e storico della Nazione è sotto la tutela dello Stato*. La norma era, così, intesa ad escludere in materia attribuzioni regionali e di altri Enti locali territoriali. Su proposta dell'on. Lussu, il termine *Stato* fu sostituito con l'altro *Repubbli-*

(1) A. BARTOLINI, *Beni culturali*, voce in *Enc. dir. annali*, Milano, 2013, VI, p. 127.

ca, per lasciare impregiudicata la questione della autonomia regionale (Atti Assemblea costituente, Discussioni, p. 3422). Tale modifica è stata esattamente interpretata come diretta a sostituire allo Stato-persona lo Stato-ordinamento, con conseguente possibilità di aperture legislative, intese a svolgere il principio risultante dalla modifica, chiamando all'azione per la tutela e l'incremento dei *valori culturali* tutti i soggetti, provvisti di autonomia (dallo Stato, alle Regioni, ai Comuni, alle Università ecc.). La formulazione attuale dell'art. 9 Cost. traduce tale finalità: *la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica; tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione*. La enunciazione, così risultante, che a torto fu ritenuta di scarso rilievo e di non incisiva operatività, traduce una visione chiara, intesa a sollecitare il concorso di tutte le istituzioni, la cui sfera di attività possa toccare i detti valori².

Nondimeno, il testo originario dell'art. 117 Cost. prevedeva che le Regioni avessero competenza legislativa solo ed esclusivamente in un settore limitato, ossia in tema di «musei e biblioteche di Enti locali».

E dato che il vecchio testo dell'art. 118, come noto, sanciva il principio del parallelismo tra competenze legislative e competenze amministrative, la ristrettezza delle funzioni legislative delle Regioni si traduceva nell'angustia delle funzioni di amministrazione: anche per questo aspetto Regioni, Comuni e Province potevano dunque occuparsi della tutela dei soli beni culturali che rientravano nel novero di cui s'è detto³.

3. *L'elaborazione della nozione di valorizzazione*

Eppure l'art. 9 Cost. aveva posto le basi per un possibile ampliamento del ruolo delle autonomie, anche se attraverso un percorso che probabilmente i Costituenti non potevano neppure immaginare.

Ma è scontato che ogni proposizione normativa, quando è stata ema-

(2) Sul punto v. ancora A. BARTOLINI, *Beni culturali*, cit.

(3) Sugli assetti delle competenze in tema di beni culturali prima della riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione v., da ultimo, C. BARBATI, *Organizzazione e soggetti*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2017, spec. p. 66 ss., A. SAU, *Il contributo della disciplina sulla tutela e valorizzazione del patrimonio culturale alla costruzione dello Stato unitario*, in E. CHITI, G. GARDINI, A. SANDULLI (a cura di), *Unità e pluralismo culturale*, Firenze, 2016, p. 260 ss.

nata, si presta a essere interpretata ben al di là delle intenzioni di chi l'ha formulata, secondo criteri di interpretazione sistematica ed evolutiva: non a caso un vecchio detto afferma che le leggi sono come i figli, i quali quando escono di casa vanno per la loro strada⁴.

Il che è appunto accaduto con l'art. 9, che è stato letto in modo sistematico, alla luce delle altre disposizioni della Costituzione.

Negli anni Sessanta del Novecento si è iniziato a interpretare il secondo comma di questo articolo alla luce del primo comma, e dei principi personalistico e di uguaglianza sostanziale, e dunque in dottrina in un primo tempo si è affermato che «in un ordinamento che vuol essere democratico non soltanto in senso formale ... e perciò appunto si propone il perfezionamento della personalità di tutti i consociati e il progresso materiale e spirituale della società nella sua integrità (artt. 1-4 Cost.), gli obiettivi dello sviluppo della cultura, del gusto estetico, della ricerca scientifica e tecnica (avuti di mira dall'art. 9) si collocano manifestamente come strumentali; e rispetto ad essi, la tutela, ad opera dei pubblici poteri, del patrimonio paesistico, artistico e storico del Paese si rivela, a propria volta, come mezzo al fine»⁵.

Di là a poco altra dottrina avrebbe sostenuto che in forza di queste disposizioni la formula costituzionale sul paesaggio non va intesa alla luce dei contenuti della legge n. 1497 del 1939, sicché la tutela paesistica «non può essere limitata alla protezione (delle bellezze naturali), né, tanto meno, alla loro semplice conservazione», ma, piuttosto, «investe ogni intervento umano che operi nel divenire del paesaggio, qualunque possa essere l'area in cui viene svolta»⁶.

E negli anni Settanta si sarebbe rilevato pure che «la medesima conce-

(4) Con maggior tecnicismo si potrebbe anche aggiungere che persino un convinto giuspositivista quando esamina come si è evoluta e come si è consolidata l'interpretazione di questa o di quella disposizione deve adottare una prospettiva giusrealistica: e così in sostanza le vicende della storia del diritto vanno trattate in modo analogo alla storia delle idee in ogni aspetto dell'esperienza umana.

(5) A. M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, ora in *Scritti giuridici*, II, Napoli, 1990, p. 282 ss., originariamente in *Riv. giur. ed.*, 1967, p. 69 ss.

(6) A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in Id., *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969, p. 16 ss. Cfr. in tal senso anche G. MORBIDELLI, *La disciplina del territorio tra Stato e Regioni*, Milano, 1974, p. 157 ss.

zione dinamica della tutela può essere estesa al patrimonio artistico, sia per quanto riguarda gli immobili, sia per quanto riguarda i beni mobili ... con ciò sembra possibile una lettura unitaria, non solo del secondo comma, ma dell'intero articolo, col secondo comma costituente una accentuazione particolare del fine generale di promozione della cultura»⁷. Riprendendo una sintesi particolarmente efficace di quanto è avvenuto si può dunque dire che la vigenza della Costituzione repubblicana in definitiva ha condotto a «l'abbandono di una concezione estetizzante ed elitaria delle *cose d'arte*, a favore di un processo di democratizzazione del patrimonio storico e artistico della Nazione»⁸: e, di conserva, anche al superamento di quella che è stata espressivamente definita come la «concezione totalizzante della tutela»⁹.

In questo modo si sarebbe dunque potuto aprire la strada a una ridefinizione della funzione della tutela in termini anche *dinamici*.

Invece si è preferito configurare una seconda funzione pubblica in tema di beni culturali, ossia la valorizzazione – la cui esatta definizione è sempre abbastanza problematica, anche se ai nostri fini è sufficiente dire che essa *in nuce* consiste nelle attività di diffusione della conoscenza e della fruizione dei beni culturali, al fine ultimo di promuovere lo sviluppo della cultura¹⁰.

L'espressione è entrata nel lessico legislativo ancora una volta negli an-

(7) F. MERUSI, *Art. 9*, in *Commentario Branca della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, p. 445 ss.

(8) L. CASINI, *Beni culturali*, voce in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, I, Milano, 2006, p. 680.

(9) È una definizione che si riprende da G. SCIULLO, *Beni culturali e principi della delega*, in *Aedon*, 1, 1998.

(10) L'ultima versione dell'art. 6 del Codice dei beni culturali ex d.lgs. n. 42/2004 prevede che «la valorizzazione consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, anche da parte delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale. In riferimento al paesaggio, la valorizzazione comprende altresì la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati». Su questa nozione v., fra i tanti, L. CASINI, *La valorizzazione dei beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, p. 651 ss.; P. BILANCIA (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali. Modelli giuridici di gestione integrata*, Milano, 2006; D. VAIANO, *La valorizzazione dei beni culturali*, Torino, 2011.

ni Sessanta, con la legge n. 310 del 1964, istitutiva della Commissione di indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico artistico e del paesaggio, ossia di quella che ricordiamo come Commissione Franceschini, dal nome del suo presidente: la quale nella relazione finale peraltro sottolineava anch'essa la funzione sociale del patrimonio storico e artistico, da intendersi «come fattore di sviluppo intellettuale e morale della persona»¹¹.

La valorizzazione sarebbe poi divenuta ufficialmente una delle funzioni della nuova amministrazione dei beni culturali, dato che l'art. 2 del decreto-legge n. 657 del 1974, di istituzione del Ministero per i beni culturali e per l'ambiente, si apriva affermando che «il Ministero provvede alla tutela ed alla valorizzazione del patrimonio culturale del Paese»¹².

4. La tutela e la valorizzazione nelle leggi di regionalizzazione e nella riforma costituzione del 2001

Questa funzione interessa ai nostri fini perché essa è venuta in gioco quando si è iniziato a pensare di attribuire un ruolo di maggior rilievo alle autonomie locali¹³: e ciò anche perché a partire almeno dagli anni Settanta si andava diffondendo la consapevolezza del fatto che «le attività culturali ritenute tali secondo il linguaggio comune e secondo la *communis opinio* sono in gran parte (e statisticamente prevalente) prodotte, indirizzate, guidate, assistite dalle Regioni e dagli Enti locali»¹⁴.

Ruolo che però non è stato riconosciuto in occasione delle tre cosiddette regionalizzazioni delle competenze avvenute negli ultimi decenni del Novecento.

La prima regionalizzazione con il d.P.R. n. 3/1972 si era infatti limitata a dare pedissequa attuazione a quanto era disposto dal vecchio testo dell'art. 117 della Costituzione.

(11) P. DRAGONI, *Processo al museo. Sessant'anni di dibattito sulla valorizzazione museale in Italia*, Firenze, 2010, p. 54.

(12) V. N. AICARDI, *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali. La sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*, Torino, 2002, p. 82.

(13) Cfr., da ultimo, A. SAU, *Il contributo*, cit.

(14) G. MORBIDELLI, *L'azione regionale e locale per i beni culturali in Italia*, in *Le Regioni*, 1987, p. 943.

La seconda con l'art. 48 del d.P.R. n. 616/1977 aveva sì previsto l'emana-
zione di una legge che avrebbe dovuto stabilire «le funzioni amministra-
tive delle Regioni e degli Enti locali in ordine alla tutela e valorizzazione
del patrimonio storico, librario, artistico, archeologico, monumenta-
le, paleo-etnologico ed etno-antropologico»: ma come noto questa leg-
ge non è mai stata emanata.

Quanto alla terza, attuata tramite le leggi c.d. Bassanini degli anni Novanta,
la legge n. 59 del 1997 aveva previsto che, in attuazione del principio di sus-
sidiarietà verticale, venissero emanati decreti legislativi intesi al conferimen-
to a Regioni ed Enti locali delle funzioni relative alla cura degli interessi del-
le rispettive comunità, e delle funzioni esercitate a livello locale dalle ammi-
nistrazioni dello Stato, ma nell'art. 3 aveva escluso dal conferimento le fun-
zioni inerenti la tutela dei beni culturali: per cui anche il d.lgs. n. 112/1998
nell'art. 149 aveva confermato la riserva della tutela in capo allo Stato.

Nell'art. 152 il d.lgs. n. 112 aveva poi previsto che Stato, Regioni ed En-
ti locali curano la valorizzazione dei beni culturali «ciascuno nel pro-
prio ambito», ossia secondo quello che viene definito criterio dominica-
le: precisando però che «la valorizzazione viene di norma attuata me-
diante forme di cooperazione strutturali e funzionali tra Stato, Regioni
ed Enti locali»¹⁵.

Peraltro quest'ultima previsione non era una novità assoluta, dato che
norme sulla collaborazione fra Stato e autonomie nella materia che qui
interessa si ritrovavano già nell'art. 2 del Regolamento di organizzazione
del Ministero per i beni culturali emanato con il d.P.R. n. 805 del 1975 –
«I beni culturali sono patrimonio nazionale. Le Regioni, oltre ad eserci-
tare le competenze stabilite dal decreto del Presidente della Repubblica
14 gennaio 1972, n. 3 e quelle eventualmente da trasferire o delegate ai
sensi dei decreti da emanarsi per l'attuazione della legge 22 luglio 1975,
n. 382, collaborano con l'amministrazione statale, nell'attività di tutela
secondo modi e forme che potranno essere stabiliti di comune accordo.
Le Regioni concorrono all'attività di valorizzazione secondo programmi
concordati con lo Stato»¹⁶.

(15) Cfr. G. CORSO, *Art. 152*, in *Le Regioni*, 1998, p. 966 ss.

(16) Cfr. L. ZANETTI, *Art. 112*, in M. CAMELLI (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesag-*

Il ruolo di rilievo di cui s'è detto pareva invece essere stato attribuito alle autonomie con la riforma costituzionale del 2001.

Infatti il testo vigente dell'art. 117 conserva in capo allo Stato la potestà legislativa esclusiva sulla funzione di tutela, ma tra le materie devolute alla potestà legislativa concorrente delle Regioni annovera appunto anche la disciplina della valorizzazione¹⁷.

Nella riforma del 2001 è poi venuto meno il parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative, dato che a mente dell'art. 118 le funzioni amministrative devono essere allocate secondo il principio della sussidiarietà verticale, ossia in capo al livello di governo più prossimo ai cittadini – salva però l'applicazione degli altri due principi che si accompagnano alla sussidiarietà, ossia l'adeguatezza e la differenziazione¹⁸.

Inoltre il terzo comma di questo articolo prevede che «la legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere *b)* e *h)* del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali».

Sulla base della lettera di queste disposizioni, in tema di tutela ci si sarebbe dunque potuti attendere una più o meno ampia attribuzione – se del caso accompagnata da «forme di intesa e coordinamento» – di competenze amministrative alle autonomie; e in tema di valorizzazione che le Regioni potessero dettare norme anche sui beni culturali rimasti nella disponibilità dello Stato.

5. Segue: e il principio di leale collaborazione

Giunti a questo punto è però il caso di aprire una parentesi: formule quale quelle del terzo comma dell'art. 118 Cost. sulle «forme di intesa e coordinamento», e dell'art. 152 del d.lgs. n. 112 sulle «forme di cooperazione strutturali e funzionali», in genere vengono considerate espressioni

gio, Bologna, 2004, p. 443.

(17) Sui dibattiti che, riguardo alla materia che qui interessa, hanno preceduto la riforma, v. F.S. MARINI, *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Milano, 2002, p. 260 ss.

(18) Cfr. in proposito G. PASTORI, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali in Italia: situazione in atto e tendenze*, in *Aedon*, 3, 2004.

ne di una sorta di generale principio *sans texte*, che viene ritenuto immanente nell'ordinamento costituzionale anche se è privo di una precisa base testuale, ossia il principio di leale collaborazione, o leale cooperazione.

Principio sul quale vale la pena di soffermarsi, perché, come vedremo fra poco, esso assume un rilievo centrale negli assetti odierni delle competenze nella materia che qui interessa.

Come noto questo principio è inteso a risolvere il problema del coordinamento tra Stato e autonomie: un problema che, per vero, non era stato affrontato dal testo originario della Carta costituzionale, perché riguardo a questi rapporti esso sembrava essersi ispirato a un modello di *dual*, o *competitive federalism*, in cui i diversi livelli di governo sono rigidamente separati.

Il che dimostra la verità della constatazione, che risale almeno a Mortati, secondo cui il disegno della Costituzione nasce già vecchio: alla fine degli anni Quaranta non si era consapevoli di quanto i raccordi tra i diversi livelli di governo si rendano necessari nei Paesi in cui i pubblici poteri intervengono nella società e nell'economia¹⁹; né del fatto che nel principale ordinamento federale, quello degli Stati Uniti, a fronte dell'esigenza di dare attuazione alle politiche del *New deal* il modello separatista era già stato soppiantato dal *cooperative federalism*, che appunto si connota per l'integrazione fra centro e periferia²⁰.

Ma già quand'era vigente il testo originario della Costituzione le esigenze di coordinamento erano state affrontate attraverso meccanismi riconducibili a questo principio, e dunque sostanzialmente al di fuori del disegno costituzionale²¹ – per cui anche qui forse si potrebbe tornare a ricordare che le leggi sono come i figli, ecc.

Basti ricordare che sin dagli anni Ottanta s'era affermato il meccani-

(19) V. A. CERRI, *Logica deduttiva ed analisi delle funzioni nella definizione delle competenze regionali*, in *Le Regioni*, 1983, p. 104 ss., A. BALDASSARRE, *I raccordi istituzionali fra Stato e Regione*, *ivi*, 1984, p. 667 ss.

(20) V., per tutti, S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, p. 84 ss.

(21) Cfr. A. D'ATENA, *Osservazioni sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regione (e sul collaudo dell'autonomia ordinaria)*, in *Giur. cost.*, 1972, p. 2011 ss.

smo delle Conferenze tra Stato, Regioni e autonomie locali, e la Corte costituzionale aveva preso a sostenere che il principio di leale collaborazione dev'essere attuato, in particolare tramite lo strumento delle intese, nei casi in cui si riscontra un concorso di competenze tra Stato e Regioni²².

Peraltro in tema di beni culturali il principio in parola era stato impiegato dalla giurisprudenza costituzionale sin dagli anni Ottanta: in particolare nella sentenza n. 64 del 1987, dove la Corte aveva affermato la legittimità di un intervento statale che interferiva nella materia regionale «musei e biblioteche di Enti locali», precisando però che «qualora l'avverarsi di quelle previsioni dia luogo a interferenze dovute a un collegamento obbiettivo indissolubile fra i rispettivi ambiti di competenza, all'inconveniente potrà e dovrà avviarsi ricorrendo a soluzioni ispirate al principio di leale cooperazione».

E nella già citata sentenza n. 921 del 1988, ove si era rilevato che l'art. 2 del d.P.R. n. 805 del 1975 doveva considerarsi inteso a rendere «operante in materia il principio che questa Corte ha costantemente affermato, rispetto ad analoghe situazioni inerenti ai rapporti tra Stato e Regioni: quello di *leale cooperazione; collaborazione; concerto delle azioni*, ecc.»²³.

Ora, è abbastanza singolare che, nonostante le esperienze fatte in mez-

(22) V., riassuntivamente, S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008 e, sul sistema delle conferenze, G. CARPANI, *La conferenza Stato-Regioni. Competenze e modalità di funzionamento dalla istituzione a oggi*, Bologna, 2006. La letteratura in proposito come noto è molto ampia, ma v. almeno anche S. CASSESE, D. SERRANI, *Regionalismo moderno: cooperazione tra Stato e Regioni e tra Regioni in Italia*, in *Le Regioni*, 1980, p. 398 ss.; V. CRISAFULLI, *Vicende della «questione regionale»*, in *Le Regioni*, 1982, p. 495 ss.; A. BALDASSARRE, *Rapporti fra Regioni e Governo: i dilemmi del regionalismo*, in *Le Regioni*, 1983, p. 43 ss.; P. CARETTI, *I rapporti Stato-Regioni al centro del dibattito sulle autonomie: alcune riflessioni critiche*, in *Le Regioni*, 1985, p. 175 ss.; P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 1989, p. 473 ss.; P. A. CAPOTOSTI, *Tendenze e prospettive dei rapporti fra Regioni e Governo*, in *Quad. reg.*, 1990, p. 1183 ss.; M. SCUDIERO, *Il concorso di competenze tra enti pubblici nelle materie regionali ed il buon andamento della Pubblica Amministrazione*, in *Le Regioni*, 1991, p. 637 ss.; M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 1994, p. 1311 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *Il regionalismo e i modelli*, in *Le Regioni*, 1995, p. 255 ss.; A. RUGGERI, *Il regionalismo italiano, dal «modello» costituzionale alle proposte della Bicamerale: innovazione o «razionalizzazione» di vecchie esperienze?*, in *Le Regioni*, 1998, p. 271 ss.

(23) Cfr. A. SERRA, C. TUBERTINI, L. ZANETTI, *Autonomie territoriali e beni culturali dopo il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Aedon*, 2, 2006.

zo secolo di applicazione del vecchio testo del Titolo V della Costituzione, anche nel redigere la riforma costituzionale del 2001 delle esigenze di coordinamento ci si sia curati abbastanza poco²⁴: nel testo vigente della Costituzione alla leale collaborazione si fa un cenno solo nell'art. 120, in relazione ai poteri sostitutivi dello Stato, e la clausola del terzo comma dell'art. 118 resta isolata.

Forse questa lacuna sarebbe stata colmata se la riforma avesse ricevuto un'adeguata attuazione da parte del legislatore ordinario: ma dato che, come noto, questa attuazione non v'è stata, ancora una volta è la giurisprudenza della Corte costituzionale che in modo più o meno creativo ha elaborato strumenti intesi ad assicurare un'ampia dose di elasticità nei rapporti tra i diversi livelli di governo.

E lo ha fatto in particolare tramite la lettura di una buona parte delle materie di competenza esclusiva statale come materie finalistiche, o materie-scopo, o trasversali: per cui la legislazione statale può ingerirsi nelle materie di competenza regionale quando persegue lo scopo di garantire i livelli essenziali delle prestazioni, o l'ambiente e l'ecosistema, *etc.* E tramite la "lettura procedimentale" dei principi di sussidiarietà verticale, di adeguatezza e di differenziazione²⁵, che si è affermata a partire dalla nota sentenza della Corte n. 303 del 2003, per cui lo Stato in un determinato ambito può esercitare competenze amministrative (e, al contempo, tramite la cosiddetta "attrazione in sussidiarietà", anche competenze legislative), a condizione che venga stipulata un'intesa con le Regioni: sicché anche dopo la riforma dello scorso decennio il principio di collaborazione ha ripreso a essere attuato ben al di là di quanto non disponga la lettera della Costituzione.

6. *Gli assetti odierni del riparto delle competenze legislative*

Detto questo, non deve stupire neppure che gli assetti odierni delle competenze in tema di beni culturali risultino diversi da quelli che si potevano prevedere in base alla lettera della riforma del 2001.

(24) Com'era stato prontamente rilevato in particolare da R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1213 ss.

(25) Così A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2017, p. 199.

Quanto alle competenze legislative, la giurisprudenza costituzionale in un primo tempo ad alcuni era parsa propensa a rafforzare il ruolo delle Regioni, quando nella sentenza n. 94 del 2003 aveva mandato indenne da censure una legge regionale sulla tutela e sulla valorizzazione dei locali storici, affermando che le Regioni possono legiferare sui c.d. “altri beni culturali”, ossia sui beni, non tutelati dalla legge statale, «cui, a fini di valorizzazione, possa essere riconosciuto particolare valore storico o culturale da parte della comunità regionale o locale» – d’altro canto, se questi beni esulano dal novero di quelli che sono oggetto di tutela secondo la disciplina statale, gli interventi in proposito dovrebbero ricadere senz’altro nella competenza residuale delle Regioni²⁶.

Ma già l’anno successivo la Corte costituzionale ha interpretato la competenza legislativa regionale in tema di valorizzazione in modo riduttivo, con la sentenza n. 26 del 2004, nella quale si è affermato che questa materia va intesa secondo il criterio dominicale che, come s’è visto, era previsto dall’art. 152 del d.lgs. n. 112/1998, sicché lo Stato può continuare a legiferare sulla valorizzazione dei beni di cui è titolare.

La Corte è giunta a questa conclusione in base all’assunto che il criterio dominicale «pur essendo inserito nel decreto legislativo n. 112 del 1998, anteriore alla modifica del Titolo V della Costituzione, conserva tuttora la sua efficacia interpretativa non solo perché è individuabile una linea di continuità tra la legislazione degli anni 1997-98, sul conferimento di funzioni alle autonomie locali, e la legge costituzionale n. 3 del 2001, ma soprattutto perché è riferibile a materie-attività, come, nel caso di specie, la tutela, la gestione o anche la valorizzazione di beni culturali, il cui attuale significato è sostanzialmente corrispondente con quello assunto al momento della loro originaria definizione legislativa».

Questo assunto suscita però diverse perplessità: in particolare perché, anche volendo ammettere che per interpretare i confini delle materie

(26) Così M. PICCHI, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Verso un progressivo accentramento delle competenze?*, nel *Forum on line di Quad. cost.*, 30.10.2017. La sentenza era stata interpretata nel senso di una maggiore apertura da parte della Consulta nei confronti delle Regioni ad esempio da P. CARPENTIERI, *Le Regioni possono introdurre nuove tipologie di beni culturali, ma ai soli fini della valorizzazione*, in *Urb. app.*, 2003, p. 1017 ss., e da G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *La elaborazione del «diritto dei beni culturali» nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Aedon*, 1, 2007.

indicate nell'art. 117 può essere impiegato il criterio cosiddetto storico-normativo, ossia che si possono utilizzare le definizioni che si desumono dalla legislazione ordinaria che era in vigore al momento della emanazione della legge costituzionale del 2001, resta innegabile che la lettera della disposizione costituzionale in tema di valorizzazione è chiara e univoca; sicché, applicando i principi consueti in tema di interpretazione, per intenderne il senso non è certo necessario ricorrere a un qualche tipo di interpretazione storica²⁷.

La Corte è poi tornata a impiegare la nozione di materia-attività in tema di beni culturali anche nella sentenza n. 232 del 2005, sostenendo che «la tutela dei beni culturali, inclusa nel secondo comma dell'art. 117 Cost. sotto la lettera s) tra quelle di competenze legislativa esclusiva dello Stato, è materia che condivide con altre alcune peculiarità. Essa ha un proprio ambito materiale, ma nel contempo contiene l'indicazione di una finalità da perseguire in ogni campo in cui possano venire in rilievo beni culturali. Essa costituisce anche una materia-attività, come questa Corte l'ha già definita (v. sentenza n. 26 del 2004), condividendo alcune caratteristiche con la tutela dell'ambiente non a caso ricompresa sotto la stessa lettera s) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione». A questa stregua la tutela finisce dunque per essere configurata in termini analoghi a una materia trasversale, al pari della tutela dell'ambiente: e non a caso nella sent. n. 232 la Corte ha svolto un ragionamento analogo a quello che era stato fatto a proposito delle leggi regionali che prevedono *standard* di tutela ambientale ulteriori a quelli statali, e dunque ha riconfermato la competenza regionale sugli «altri beni culturali», affermando che, nella disciplina del governo del territorio, si

(27) Come osserva in via generale A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 156 ss., che pure è favorevole all'impiego del criterio in parola. Peraltro questo A., in *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 2003, p. 21, aveva rilevato che la riforma costituzionale del 2001 non può considerarsi «la meccanica costituzionalizzazione» della legislazione degli anni Novanta, dato che tra l'una e l'altra sono anzi ravvisabili «non trascurabili elementi di tensione». Sulla sentenza n. 24/2006 v. F.S. MARINI, *La tutela e la valorizzazione dei beni culturali come materie-attività nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2004, p. 197 ss., e D. NARDELLA, *Un nuovo indirizzo giurisprudenziale per superare le difficoltà nell'attuazione del Titolo V in materia di beni culturali?*, in *Aedon*, 2, 2004, e cfr. anche F. MERUSI, *Pubblico e privato e qualche dubbio di costituzionalità nello Statuto dei beni culturali*, in *Dir. amm.*, 2007, p. 1 ss.

può tener conto «non soltanto dei beni culturali identificati secondo la normativa statale, ma eventualmente anche di altri, purché però essi si trovino a far parte di un territorio avente una propria conformazione e una propria storia»²⁸.

Peraltro quest'ultimo orientamento in seguito era stato confermato anche dalle sentenze nn. 388/2005 e 247/2010, mentre più di recente la Consulta è parsa andare in una direzione diversa, quando, nella sentenza n. 194/2013, ha dichiarato illegittima una legge regionale che regolava «gli interventi di ricerca, raccolta, conservazione e valorizzazione dei reperti mobili e dei cimeli storici che si trovano sul territorio regionale», in base all'assunto che essa andasse a invadere la competenza esclusiva statale perché questi beni sono potenzialmente suscettibili di essere assoggettati a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali²⁹.

Da segnalare infine che più di recente la Corte costituzionale nella sentenza n. 140/2015 è tornata a impiegare il principio di leale collaborazione.

In questa sentenza sono stati dichiarati illegittimi i commi 1-*bis* e 1-*ter* dell'art. 52 del Codice dei beni culturali: i quali prevedevano rispettivamente che i Comuni, sentito il Soprintendente, individuassero a fini di promozione e salvaguardia i locali in cui si svolgono attività di artigianato o di commercio tradizionali, rilevanti ai sensi delle convenzioni Unesco per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale e per la promozione delle diversità culturali; e che gli organi periferici del Ministero per i beni e le attività culturali potessero adottare, sentiti gli Enti locali, determinazioni volte a vietare gli usi non compatibili con le esigenze di tutela e di valorizzazione nelle aree pubbliche di particolare valore culturale o paesaggistico.

In sostanza la Corte ha escluso che qui vi fosse una prevalenza della tutela su altre materie di competenza regionale (il che, dati i preceden-

(28) La sentenza n. 232/2005 è commentata da A. ROCCELLA, *Governo del territorio: rapporti con la tutela dei beni culturali e l'ordinamento civile*, in *Le Regioni*, 2005, p. 1256 ss.

(29) Su questa pronunzia esprimono perplessità sia L. CASINI, *"Le parole e le cose": la nozione giuridica di bene culturale nella legislazione regionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, p. 257 ss., sia S. MABELLINI, *La "presunzione di culturalità" apre un ulteriore varco statale nell'autonomia regionale*, in *Giur. cost.*, 2013, p. 2772 ss.

ti sulla tutela come materia-attività, avrebbe consentito di mandare in-denni da censure le disposizioni in parola), e ha ritenuto piuttosto che si riscontrasse un concorso tra tutela, valorizzazione, e due competenze regionali residuali, ossia l'artigianato e il commercio.

Sicché, applicando un principio elaborato in precedenza per ipotesi analoghe, ha censurato le due disposizioni nella parte in cui esse non prevedono l'intesa a garanzia della leale collaborazione fra Stato e Regioni.

Peraltro questa pronunzia è stata criticata sia da chi ritiene che la Consulta avrebbe dovuto affermare la prevalenza della tutela, sia da chi per contro ritiene che a questa stregua si consente allo Stato di intervenire nelle materie regionali in modo troppo invasivo, «pur con la correzione del principio collaborativo»³⁰.

7. Segue: e quelli del riparto delle competenze amministrative

Diverso da quello che ci si potrebbe attendere sulla base del testo vigente della Costituzione è anche l'odierno riparto delle competenze amministrative.

E qui l'applicazione della leale collaborazione tra i livelli di governo ha uno spazio ancor più ampio di quanto non accada per le competenze legislative³¹.

Riguardo alla tutela, l'art. 4 del Codice dei beni culturali e del paesaggio

(30) Così S. MABELLINI, *Un caso di "non prevalenza" della competenza statale che segna un ulteriore passo indietro per la potestà legislativa delle Regioni*, in *Giur. Cost.*, 2015, p. 1237 ss. Critiche in senso opposto vengono espresse ad esempio da P. CARPENTIERI, *Il decoro dei monumenti deve attendere le intese con le Regioni: come subordinare la tutela (art. 9 Cost.) al commercio e alla "leale collaborazione" interistituzionale*, *ivi*, p. 1246 ss., e da G. SCIULLO, *Corte costituzionale e nuovi scenari per la disciplina del patrimonio culturale*, in *Aedon*, 1, 2017.

(31) V., per tutti, D. SORACE, *L'amministrazione pubblica del patrimonio culturale tra Stato e Regioni: dalla sussidiarietà al "principio dell'intesa" (una prima lettura del Codice dei beni culturali e ambientali)*, in *Le Regioni*, 2005, p. 315 ss. Sugli assetti della leale collaborazione in tema di beni paesaggistici cfr. M. BUONAURO, *Il regionalismo cooperativo e la leale collaborazione. Soluzione moderna per una effettiva tutela dei valori paesistici e ambientali*, in A. CATELANI, S. CATTANEO (a cura di), *I beni e le attività culturali*, Padova, 2002, p. 563 ss. Sull'applicazione del principio di leale collaborazione nell'ordinamento amministrativo v. inoltre, in generale, il recente studio di P. MARZARO, *Leale collaborazione e raccordo tra Amministrazioni; su un principio del sistema a margine delle «riforme Madia»*, in *federalismi.it*, 23, 2017, anche per puntuali richiami dottrinali.

ex d.lgs. n. 42/2004 torna ad attribuire la relativa funzione allo Stato: e ciò, dichiaratamente al fine di garantirne l'esercizio unitario, e, dunque, in attuazione del principio di adeguatezza – anche se in questo modo il legislatore in sostanza ha finito col mantenere (o forse col ripristinare) il vecchio parallelismo tra legislazione e amministrazione³².

Questa disposizione soggiunge però che il Ministero per i beni e le attività culturali può conferire l'esercizio delle funzioni di tutela alle Regioni «tramite forme di intesa e coordinamento ai sensi dell'articolo 5». L'art. 5 del Codice pare infatti voler attuare il principio dell'intesa e del coordinamento che, come s'è visto più sopra, viene enunciato espressamente nel terzo comma dell'art. 118 Cost., ove afferma che «le Regioni, nonché i Comuni, le Città metropolitane e le Province ... cooperano con il Ministero nell'esercizio delle funzioni di tutela», e dunque prevede che tra Stato e Regioni possono essere stipulati «specifici accordi o intese» per coordinare gli interventi in materia di questi due livelli di governo, e che gli accordi e le intese possono prevedere anche «particolari forme di cooperazione con gli altri enti pubblici territoriali».

Si è però osservato che qui la cooperazione delle autonomie viene intesa solo «in termini di ausiliarità e di collaborazione servente» allo Stato: il che risulta confermato anche dai contenuti del comma 7 dell'articolo, che in sostanza finisce per configurare i poteri esercitati dalle autonomie non come competenze attribuite, ma, piuttosto, come competenze meramente delegate dallo Stato, ove prevede che il Ministero può addirittura esercitare «potestà di indirizzo e di vigilanza e il potere sostitutivo in caso di perdurante inerzia o inadempienza»³³.

Va poi ricordato che originariamente l'art. 5 prevedeva anche un'eccezione alla regola sulla competenza statale in tema di tutela, ove disponeva che «le funzioni di tutela previste dal presente codice che abbiano ad oggetto manoscritti, autografi, carteggi, incunaboli, raccolte librarie, nonché libri, stampe e incisioni, non appartenenti allo Stato, sono eser-

(32) Così G. PASTORI, *Art. 4*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., p. 81.

(33) G. PASTORI, *La cooperazione delle Regioni e degli altri enti pubblici territoriali in materia di tutela del patrimonio culturale*, in *Aedon*, 1, 2004.

cite dalle Regioni»: questa clausola è però stata abrogata dal decreto-legge n. 78 del 2015, convertito nella legge n. 125/2015³⁴.

Il principio di collaborazione viene poi attuato anche riguardo alla valorizzazione, in particolare nell'art. 112 del Codice, che riprende e svolge i contenuti dell'art. 152 del d.lgs. n. 112 del 1998³⁵.

Il quarto comma del testo vigente di questa disposizione prevede infatti che «lo Stato, le Regioni e gli altri enti pubblici territoriali stipulano accordi per definire strategie ed obiettivi comuni di valorizzazione, nonché per elaborare i conseguenti piani strategici di sviluppo culturale e i programmi, relativamente ai beni culturali di pertinenza pubblica»: e così in sostanza configura un sistema di concertazione «articolato in tre fasi: strategica, di programmazione specifica o pianificazione, di gestione»³⁶.

E il comma 9 dispone che comunque, anche il di fuori delle ipotesi appena viste, possono essere stipulati pure altri accordi, tra Stato, autonomie e privati interessati, «per regolare servizi strumentali comuni destinati alla fruizione e alla valorizzazione di beni culturali» – non va poi dimenticato che ulteriori *species* di accordi tra Stato e autonomie vengono previste anche negli artt. 118, per la promozione delle attività di studio e di ricerca, e 119, per la diffusione della conoscenza e della fruizione del patrimonio culturale nelle scuole.

Sicché gli accordi tra amministrazioni, disciplinati in via generale dall'art. 15 della legge n. 241 del 1990, dovrebbero essere divenuti la modalità ordinaria e normale dell'azione amministrativa in tema di valorizzazione dei beni culturali³⁷.

Ed è vero che il comma 6 della disposizione in parola prevede ancora una volta il criterio dominicale, di cui s'è già detto *supra* («In assenza degli accordi di cui al comma 4, ciascun soggetto pubblico è tenuto a

(34) V. in proposito C. BARBATI, *Organizzazione e soggetti*, cit., p. 77 ss.

(35) V., per tutti, G. SEVERINI, *Art. 112*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2012, p. 851; D. VAIANO, *La valorizzazione dei beni culturali*, cit., *passim*.

(36) M. CAMMELLI, *Cooperazione*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO (a cura di), *Diritto del patrimonio culturale*, cit., 293. V. sul punto anche G. SEVERINI, *Art. 112*, cit., spec. p. 857 ss.

(37) Cfr. S. GARDINI, *La valorizzazione integrata dei beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, p. 403 ss.

garantire la valorizzazione dei beni di cui ha comunque la disponibilità»), ma esso dovrebbe assumere una valenza solo residuale rispetto alle modalità di azione consensuale e concertata di cui s'è detto.

Anche se in concreto il sistema di concertazione previsto dal comma 4 a oggi risulta in parte inoperante, probabilmente perché ha «incontrato un sistema amministrativo poco propenso e preparato a procedere con queste modalità»³⁸, sicché nello svolgimento delle attività di valorizzazione in molti casi finisce ancora per prevalere il criterio dominicale³⁹.

Un ampliamento delle funzioni amministrative delle autonomie in tema di valorizzazione non è venuto neppure dalla disciplina del federalismo demaniale, nonostante che il comma 5 dell'art. 5 del d.lgs. n. 85/2010 preveda che negli accordi di valorizzazione stipulati ai sensi dell'art. 112 del Codice si può disporre il trasferimento di beni culturali dallo Stato alle Regioni e agli Enti locali.

I trasferimenti di questi beni sono stati infatti abbastanza rari, sia perché il MIBACT si è dimostrato restìo a cedere la titolarità dei beni in discorso, sia perché comunque in questi anni le autonomie hanno a disposizione solo risorse finanziarie particolarmente scarse⁴⁰.

8. Osservazioni conclusive

Per cui nel settore che qui interessa agli assetti delle competenze che si potevano prevedere stando alla lettera del testo della Costituzione riformato nel 2001 si sono sostituiti assetti che in gran parte si basano sulla leale collaborazione⁴¹.

Nondimeno questi assetti in certa misura possono venire incontro al contempo alle aspirazioni delle autonomie a vedersi riconosciuto un ruolo di rilievo in tema di beni culturali, e a quelle degli apparati centrali a non rinunciare del tutto alle esigenze di uniformità nel settore: e dunque probabilmente meritano una più compiuta attuazione⁴².

(38) M. CAMMELLI, *Cooperazione*, cit., p. 293.

(39) Cfr. G. SEVERINI, *Art. 112*, cit., p. 853.

(40) A. SAU, *Il contributo*, cit., p. 365.

(41) Com'era stato rilevato già da D. SORACE, *L'amministrazione pubblica*, cit., p. 336 ss.

(42) Vedono con favore un sistema di amministrazione dei beni culturali basato sulla coopera-

È però scontato che gli assetti delle competenze basati sulla collaborazione possono suscitare riserve di vario genere, in particolare perché della collaborazione tra Stato e autonomie non è certo possibile una visione edulcorata in un sistema che attualmente è connotato da un'ampia dose di conflittualità, e nel quale i diversi attori istituzionali possono dunque dubitare che i propri interlocutori siano disposti a rapportarsi *lealmente*.

Il che ovviamente fa temere il rischio di *impasse* nell'azione dei pubblici poteri.

Ma, anche a prescindere dal fatto che forse esistono sistemi per ovviare al rischio di paralisi decisionale (basti considerare che secondo taluni la giurisprudenza costituzionale da ultimo sarebbe propensa ad abbandonare il distinguo tra intese forti e intese deboli, e quindi a non considerare più assolutamente insuperabile ogni diniego di intesa⁴³), pure chi auspica un'azione statale efficace e tempestiva non può dimenticare che in definitiva nel nostro ordinamento la leale collaborazione per lo più ha reso possibili interventi statali in ambiti che altrimenti sarebbero rimasti riservati alle autonomie⁴⁴.

E non va dimenticato neppure che, in via generale, dato che i tentativi degli ultimi due decenni (condivisibili o meno che fossero) di modificare il testo della Costituzione uscito dalla riforma di inizio secolo sono falliti, alla fin fine la leale collaborazione pare ancora il sistema più plausibile per cercare di risolvere la dialettica tra Stato e autonomie.

zione e sull'integrazione dei livelli di governo ad esempio G. PASTORI, *Tutela e valorizzazione*, cit., e M. CAMMELLI, *Cooperazione*, cit.

(43) Come noto nel primo caso la mancanza di un'intesa con le Regioni risulta insuperabile, mentre nel secondo la Corte costituzionale può considerarla superabile, se ritiene che le trattative, pur avendo avuto esito negativo, si sono svolte correttamente. L'opinione di cui si dice nel testo è prospettata ad es. da A. POGGI, G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto*, in *federalismi.it*, 25, 2016, nel commentare Corte cost. n. 251 del 2016, che come noto ha suscitato alcune critiche particolarmente accese ove ha dichiarato illegittime le disposizioni della legge n. 124/2015 ove non prevedevano che in sede di emanazione dei decreti legislativi delegati fosse acquisita l'intesa della Conferenza unificata, e da A. CANDIDO, *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita*, in *Giur. cost.*, 2016, p. 15 ss.

(44) Cfr., da ultimo, F. CORTESI, *Spigolature sul sistema delle conferenze e sulle sue "magnifiche sorti e progressive": una retrospettiva, un punto di vista e un auspicio*, in *Le Regioni*, 2017, p. 119 ss. e, in precedenza, almeno S. AGOSTA, *La leale collaborazione*, cit., *passim*.

Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia e le inevitabili sovrapposizioni di competenza. Una lettura alla luce della giurisprudenza costituzionale

Carolina Pellegrino

Il presente contributo pone al centro della sua analisi la traduzione giurisprudenziale della “materia energia” come esempio paradigmatico di come sono – e dovrebbero essere – interpretate le competenze costituzionali in presenza di finalità che trascendono per ampiezza e trasversalità la collocazione formale della materia. A distanza ormai di quasi vent'anni dalla riforma costituzionale del Titolo V, in materia di energia, siamo ancora innanzi ad una produzione legislativa dagli interventi prevalentemente statali in deroga al sistema costituzionale delle competenze. In tale quadro la giurisprudenza della Corte costituzionale si è rilevata un asse importante di orientamento tanto interpretativo quanto nella ricerca di un equilibrio tra i diversi livelli di governo rispetto alle materie di legislazione concorrente e, nel caso di specie, a quelle energetiche.

1. Premessa

Come noto, il potere di legiferare in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» nell'attuale ordinamento costituzionale¹ è ripartito tra Stato e Regioni.

L'art. 117 della nostra Carta costituzionale dispone che le Regioni possano legiferare in tale materia nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalla legge statale² e sempreché tanto le norme di dettaglio regionali

(1) Prima della riforma costituzionale del 2001 tale potere spettava soltanto allo Stato.

(2) Cfr. art. 117, comma 3, cit. Chiaramente, ciò ha carattere uniformante relativamente alle Regioni ordinarie, mentre le Regioni a Statuto speciale godono in materia di energia di un potere i cui limiti, modalità e oggetto sono notevolmente diversi da Regione a Regione.

quanto quelle statali non siano in contrasto con le norme e con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario³ e dagli obblighi internazionali⁴. A distanza ormai di quasi vent'anni dalla riforma costituzionale del Titolo V, in materia di energia siamo ancora innanzi ad una produzione legislativa dagli interventi prevalentemente statali in deroga al sistema costituzionale delle competenze. Ciò ha acuito le difficoltà relative non solo all'identificazione delle norme idonee a regolare i vari settori della materia, ma anche alla loro sistematica interpretazione, in relazione, più specificamente, ai soggetti competenti (ordinamenti nazionali o internazionali, organi statali o regionali), agli oggetti (beni pubblici demaniali e patrimoniali, beni privati) alle attività (e relativi atti) pubbliche (normativa, amministrativa, giudiziaria) e private e così via. È agevole condividere, quindi, l'interesse verso un tema ancora in auge e foriero di problematiche.

In questo contesto la giurisprudenza della Corte costituzionale ha assunto una funzione di "supplenza", costituendo un asse importante di orientamento tanto interpretativo quanto nella ricerca di un equilibrio⁵ tra i diversi livelli di governo rispetto alle materie di legislazione concorrente⁶ e, nel caso di specie, a quelle energetiche.

2. La materia "energia" al vaglio della giurisprudenza costituzionale tra principio di sussidiarietà e leale collaborazione

Le pronunce della Corte costituzionale in tema di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» si possono schematicamente

(3) Si è preferito l'utilizzo del termine "comunitario" per conformità alla disposizione costituzionale, fermo restando l'opportunità del richiamo all'"ordinamento dell'Unione" in linea con il nuovo assetto giuridico dell'Unione europea.

(4) Cfr. art. 117, comma 1.

(5) Così L. DE BERNARDIN, "Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia": l'esempio di una giurisprudenza costituzionale equilibrata, in R. TARCHI (a cura di), *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 84-90. Ovviamente in dottrina non sono mancate ottiche diverse e per alcuni tratti antagoniste a quella appena riportata che, proprio in relazione all'operato del giudice delle leggi in materia di energia, rammenta la sua decisa tendenza a mantenere lo *status* ante riforma 2001, in cui la competenza statale non appare in alcun modo scalfita. In tal senso F. DE LEONARDIS, *La Consulta tra interesse nazionale e energia elettrica*, in *Giur. cost.*, 2004, p. 146.

(6) In senso conforme si v. Q. CARMELENGO, *Autonomia regionale e uniformità sostenibile: principi fondamentali, sussidiarietà e intese forti*, in *Le Regioni*, 2-3, 2006, p. 422 ss.

ridurre: nella delimitazione dell'oggetto della materia *de qua* al fine di tracciarne la linea di confine con gli altri ambiti materiali; nella definizione della titolarità della competenza in materia e, infine, nella definizione delle forme e delle procedure da osservare.

In riferimento ai confini della materia, tra le sue prime decisioni, e più precisamente nella sentenza 14 ottobre 2005 n. 383, sul novellato art. 117 Cost., la Corte, come noto, ha creato una corrispondenza biunivoca tra l'espressione utilizzata nel terzo comma dell'art. 117 Cost. e la nozione di «settore energetico» di cui alla legge 23 agosto 2004, n. 239 e di «politica energetica nazionale», utilizzata dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, che era esplicitamente comprensiva di «qualunque fonte di energia». Con tale assimilazione il Giudice delle leggi ha fugato ogni ipotesi di competenza residuale in capo alle Regioni in materie apparentemente affini al comparto energetico, quale ad esempio quella relativa allo stoccaggio del gas naturale o alla distribuzione locale dell'energia, pretese dalla Regione Toscana, asserendo la completa identificazione anche di queste attività alla materia energetica *tout court*⁷.

Congiuntamente alla chiara delimitazione della materia *de qua* occorre chiedersi se la qualificazione «nazionale» delle attività energetiche possa, anch'essa, essere un limite generale delle attribuzioni regionali, se sia destinata, in quanto tale, ad incidere, non tanto sulla competenza, quanto sui singoli atti d'esercizio della stessa e, in subordine, il dubbio sulla corretta collocazione⁸ di una materia dai tratti sostanzialmente di rilevanza nazionale all'interno dell'elenco di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. Due anni prima della su citata sentenza, con sentenza n. 303, la Corte ha asserito che le qualificazioni legislative, interesse nazionale, interesse strategico ecc., di per sé non possono determinare lesione delle competenze legislative regionali⁹, semmai «simili interrogativi po-

(7) Per i dettagli si v. la sentenza citata.

(8) Sul punto si v. D'ATENA, quando osserva che lo spostamento della materia «dalla competenza statale esclusiva alla competenza concorrente» sia il frutto di un autentico errore materiale, dovuto non tanto ad una consapevole decisione politica maturata in sede parlamentare, quanto «all'impiego non sorvegliato dei comandi "taglia" e "incolla" del programma di videoscrittura usato». Cfr. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2010, p. 144.

(9) Cfr. Corte cost., sent. n. 303 del 2003, pt. 2.1 del Considerato in diritto. Su questa giurisprudenza v. C. BUZZACCHI, *La materia energia nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in C.

tranno eventualmente porsi nel caso di impugnazione della deliberazione approvativa del programma, che non ha natura legislativa¹⁰, ma che storicamente è stato in via esclusiva di pertinenza dello Stato, con il limite di competenza individuato negli Statuti di talune Regioni speciali¹¹. In questa prospettiva l'introduzione del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost. si dimostra quale parametro sostitutivo della valenza procedimentale, sistematicamente accordata al canone dell'interesse nazionale dalla giurisprudenza costituzionale¹². Si tenga conto, inoltre, che ulteriori spunti possono desumersi in capo all'esercizio dei poteri sostitutivi del Governo, quando alla luce del combinato disposto degli artt. 5, 118 e, in particolare 120 Cost., tali poteri possano esercitarsi a tutela della «unità giuridica o dell'unità economica»¹³ dell'ordinamento complessivo. Potrebbe ritenersi, quindi, che l'unitarietà della Repubblica¹⁴, quale limite implicito¹⁵, possa giustificare la ragionevolezza della chiamata in sussidiarietà, in capo ad organi dello Stato, nella specie, di funzioni amministrative relative ai problemi energetici di livello nazionale. La novella costituzionale, pertanto, pur eliminando formalmente il limi-

BUZZACCHI (a cura di), *Il prisma energia. Integrazione di interessi e competenze*, Milano, 2010, p. 1 ss.

(10) *Ibidem*.

(11) Cfr. ad es. Statuto Regione Sicilia: art. 14, co. 1, lett. b).

(12) *Ex multis* cfr. Corte cost., sent. n. 171/2015. Per una chiara trattazione sul tema in dottrina si v. V. COCOZZA, *Corte costituzionale e federalismo amministrativo*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Evoluzione dello Stato delle autonomie e tutela dei diritti sociali. A proposito della riforma del Titolo V della Costituzione*, Atti dell'incontro seminariale svoltosi a San Leucio (Caserta) il 29 ottobre 1999, Padova, 2001, p. 75 ss.; L. COEN, *Sussidiarietà e giustizia costituzionale nei rapporti tra Stato e Regioni*, in A. RINELLA, L. COEN, R. SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Padova, 1999, p. 195 ss.; A. CONCARO, *Leale collaborazione e intese fra Stato e Regioni: alcune riflessioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale*, in N. ZANON, A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005, p. 75 ss.

(13) V. A. BARBERA, *Scompare l'interesse nazionale?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 9 aprile 2001.

(14) In questo senso v. A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale*, in *Quad. cost.*, 2001, p. 345 ss.; M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a Statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, in *Lavoro nelle p.a.*, suppl. 1, 2002, p. 13.

(15) Cfr. A. BARBERA, *Scompare l'interesse nazionale?*, cit.

te dell'interesse nazionale, ne avrebbe sostituito i suoi effetti mediante l'adozione di un canone mobile, la cui verifica e valutazione rimarrebbe in capo alla Corte costituzionale¹⁶.

In questo modo, quindi, il potere sostitutivo statale, non più in nome di un desueto interesse nazionale¹⁷ bensì a tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica, nel quadro dell'art. 5 della Costituzione, potrebbe derogare il cosiddetto limite del territorio. Ne consegue che la dimensione dell'interesse coinvolto assume la valenza di elemento di flessibilità della titolarità delle competenze¹⁸ senza, tuttavia, escludere dei limiti all'attivazione di tale meccanismo. Nella sentenza n. 6 del 2004, il Giudice delle leggi specifica che: «perché nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolare l'esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni. È necessario, inoltre, che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine. Da ultimo, essa deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle

(16) Lo stesso A. BARBERA, *Cbi è il custode dell'interesse nazionale*, cit., p. 346, conclude affermando che siano proprio le Corti ad assumere su di sé la difesa degli interessi nazionali.

(17) Sulla questione se l'interesse nazionale possa ancora essere un limite generale delle attribuzioni regionali, se sia destinato, in quanto tale, ad incidere, non sulla competenza, ma sui singoli atti d'esercizio della stessa si v. fra tutti: A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, 1973, p. 139 ss. Per la tesi della codificabilità dell'interesse nazionale, v. spec. M. MAZZIOTTI, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Milano, 1961, p. 194 ss.; *contra*: A. D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Roma, 1974, p. 81, p. 121 ss.; C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.*, 2001, V, p. 194 ss., p. 199; P. CAVALERI, *La nuova autonomia legislativa delle regioni*, *ivi*, p. 199 ss., p. 202; R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 1213-1214.

(18) Cfr. F. BENELLI, *Interesse nazionale, istanze unitarie e potestà legislativa regionale: dalla supremazia alla leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 2006; F. BENELLI, R. BIN, *Prevalenza e "rimaterializzazione delle materie": scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, 6, 2009, pp. 1185-1212.

funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali»¹⁹. Pertanto, benché esista la possibilità per il legislatore statale quando dispone la c.d. «chiamata in sussidiarietà» di parte delle funzioni amministrative concernenti il settore energetico, di sottrarre l'area della competenza legislativa regionale di tipo concorrente, non può, tuttavia, sottrarsi ai meccanismi di raccordo e cooperazione con gli enti regionali quali, ad esempio, quelli previsti dalla legge n. 239 del 2004²⁰. La giurisprudenza costituzionale in relazione alla chiamata in sussidiarietà per l'esercizio unitario di funzioni amministrative di competenza regionale, ha sostenuto, specificatamente, una *intesa in senso forte*, tale da escludere provvedimenti adottati in forma unilaterali²¹. Come già affermato nella citata sentenza n. 383 del 2005, secondo il Giudice delle leggi si è in presenza di «atti a struttura necessariamente bilaterale», che comportano il ricorso a forme diversificate di mediazione, con obbligo di risultato²². In altri termini, quando si è in presenza di *intesa in senso forte*, non è sufficiente il formale riferimento alla necessaria osservanza del principio di leale collaborazione, ma «devono essere previste procedure di reiterazione delle trattative, con l'impiego di specifici strumenti di mediazione»²³ ai quali possono aggiungersi ulteriori garanzie della bilateralità, come, ad esempio, la partecipazione della Regione alle fasi preparatorie del provvedimento statale. Solo l'ipotesi di «inerzia» da parte delle amministrazioni regionali, prevista, del resto, dall' art. 1, co. 8-*bis* della legge n. 239/2004, consentirebbe la rimessione degli atti alla Presidenza del

(19) Pt. 6 del Considerato in diritto.

(20) Nella già richiamata sentenza n. 6 del 2004, la Corte ritiene che il fine di evitare il «pericolo di interruzione di fornitura di energia elettrica su tutto il territorio nazionale» (art. 1 del d.l. n. 7 del 2002) fosse idoneo a giustificare l'intervento dell'amministrazione statale e che i due distinti livelli di partecipazione delle Regioni previsti nella medesima disciplina (cioè la «previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano» ed il procedimento unico, al quale partecipano le amministrazioni statali e locali interessate d'intesa con la Regione interessata) fossero adeguati ad assicurare il rispetto il coinvolgimento del livello substatale.

(21) Sul punto si v. Corte cost., sent. n. 239 del 2013, sentenza interpretativa di rigetto, pt. 3 del Considerato in diritto.

(22) Si v. in tal senso anche Corte cost., sentt. n. 165 e 33 del 2011, ma anche sent. n. 171 del 2015.

(23) Cfr. Corte cost., sent. n. 239 del 2013, cit.

Consiglio dei Ministri, che, a detta della Corte²⁴, soddisferebbe la bilateralità dell'atto²⁵. Va inoltre ribadito che la Corte ha rilevato che in capo allo Stato, nella sottrazione di una competenza alla Regione, vige l'obbligo della realizzazione di quegli interventi "urgenti" posti alla base di tale sottrazione, pena la violazione dei canoni di pertinenza e proporzionalità che legittimano tale attrazione, non essendovi motivo di estromettere la Regione dalla realizzazione delle opere necessarie²⁶.

Il principio di sussidiarietà, sotto il precipuo aspetto dell'intesa Stato-Regioni, viene ribadito dalla Corte costituzionale anche in alcune recenti pronunce sulle quali, seppur brevemente per gli aspetti che qui interessano, è opportuno soffermarsi. La prima è la pronuncia n. 110/2016 con la quale la Corte ha affrontato la questione di legittimità costituzionale presentata dalla Regione Abruzzo avverso l'art. 37, comma 1 del d.l. 133/2014 come convertito. In particolare la Regione ricorrente lamentava la violazione delle disposizioni costituzionali relative alle materie di competenza concorrente, nonché dei principi fissati per l'avocazione statale delle funzioni amministrative definiti al comma 1 dell'art. 118 Cost., dal momento che la disposizione in esame attribuiva la qualifica di "opere di interesse strategico nazionale" a tutte le opere ivi menzionate, senza prevedere a riguardo l'intesa con le Regioni interessate²⁷. Dal canto suo la Corte rilevava che la disposizione impugnata non andava a modificare in alcun modo le singole discipline di settore per la lo-

(24) Cfr. *ibidem*.

(25) In effetti «La disposizione (...) è finalizzata a superare (...) forme di inerzia e, pertanto, in tale senso interpretata, non viola le competenze istituzionali della regione, ne si pone in contrasto con il principio di leale collaborazione, che anzi tende ad attuare» (Corte cost., sent. n. 239/2013, pt. 3, ult. cpv, Considerato in diritto). A conferma di quanto precede, considerato che la giurisprudenza da ultimo richiamata era una giurisprudenza promossa dalla Regione Basilicata, nella sentenza n. 117 del 2013, già in precedenza la Corte costituzionale aveva sanzionato l'art. 37, co. 1 della legge 8 agosto 2012, n. 16 della Regione Basilicata, il quale si poneva «in aperto contrasto con la *ratio* stessa del principio di leale collaborazione, che impone il rispetto, caso per caso, di una procedura articolata, tale da assicurare lo svolgimento di reiterate trattative». A detta della Corte, quindi, il diniego generalizzato rendeva inutile la bilateralità delle procedure.

(26) Cfr. Corte cost., sent. n. 215 del 2010.

(27) Il ricorso da cui è scaturita la sentenza in oggetto è stato in realtà presentato da diverse Regioni (in particolare Abruzzo, Marche, Puglia e Calabria).

calizzazione, realizzazione e autorizzazione all'esercizio delle opere in essa elencate, e considerando inoltre che ciascuna delle summenzionate discipline prevedeva il raggiungimento dell'intesa con le Regioni interessate, concludeva per la non fondatezza dell'eccezione *de qua*, la quale non costituisce «deroga ai principi elaborati in tema di chiamata in sussidiarietà e di necessaria partecipazione delle Regioni»²⁸. Parimenti, nella sentenza n. 131/2016 sempre richiamando il principio di sussidiarietà, è stata considerata illegittima la legge della Regione Abruzzo n. 40/2014, nella parte in cui regolava, in via unilaterale, le modalità di composizione del dissenso regionale in ordine al raggiungimento dell'intesa prevista per l'esecuzione di attività destinate alla realizzazione di infrastrutture energetiche²⁹. Vale, inoltre, la pena di ricordare il ricorso della Regione Abruzzo, nel caso oggetto della sentenza 142/2016, in cui lamentava l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 552, lettere *a)* e *b)* della legge n. 190/2014, che integrava l'art. 57, comma 2 del d.l. n. 5/2012. La ricorrente deduceva nello specifico la violazione degli artt. 117, comma 3 e 118, comma 1 della Costituzione, fondata sull'ipotesi che la legge in questione prevedeva un'estensione della chiamata in sussidiarietà in favore dello Stato, pur in carenza dei requisiti di proporzionalità e ragionevolezza, relativamente «alle opere necessarie al trasporto, allo stoccaggio, al trasferimento degli idrocarburi in raffineria, alle opere accessorie, ai terminali costieri e alle infrastrutture portuali strumentali allo sfruttamento dei titoli concessori, comprese quelle localizzate al di fuori del perimetro delle concessioni di coltivazione». Tale doglianza veniva tuttavia dichiarata infondata dalla Giudice delle leggi che riconosceva qualsivoglia arbitrarietà nella scelta operata dal legislatore statale giacché «la disposizione oggetto del giudizio, andando a prevedere una funzione servente delle opere individuate rispetto alle opere strategiche, ha come scopo quello di migliorare l'efficienza e la competitività nel settore petrolifero che potrebbe venir compro-

(28) Cfr. sent. n. 110/2016, pt. 6 del Considerato in diritto, cit.

(29) Cfr. sent. n. 131/2016, pt. 5.1 del Considerato in diritto. Nella sentenza in esame la Corte ha ribadito che l'atto maggiormente espressivo del principio di leale collaborazione è l'intesa «costruita in modo da evitare per quanto possibile che la decisione sia adottata unilateralmente da una delle parti».

messo se il frazionamento delle competenze, in base a un interesse localizzato, ostacolasse l'efficacia dei procedimenti amministrativi relativi ad opere "necessarie" e "strumentali" rispetto ad altre di natura strategica nazionale»³⁰. Giudizio parzialmente analogo si riscontra nella pronuncia n. 154/2016, dove, tuttavia, la Corte, accogliendo il ricorso per la declaratoria di incostituzionalità promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri verso alcuni articoli della legge regionale della Basilicata 27 gennaio 2015, n. 4, ha evidenziato l'illegittimità dell'avocazione regionale delle funzioni amministrative riservate allo Stato in materia di energia. Il punto di riferimento del ragionamento della Corte è anzitutto l'art. 30 della norma impugnata, che confermava l'ambito di applicabilità della legge alle intese in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. L'individuazione chiara del settore oggetto della disciplina regionale non lasciava scampo alle statuizioni dell'art. 29, dichiarato parimenti illegittimo perché, fissando il termine per il rilascio o il diniego dell'intesa, di esclusiva competenza statale, andava a determinare «unilateralmente le forme e i modi della collaborazione, violando i principi fondamentali della materia»³¹. Infine, sempre al principio di sussidiarietà fa riferimento la recentissima sentenza n. 39/2017, la cui vicenda riguarda ancora una declaratoria di illegittimità costituzionale di parte della legge della Regione Abruzzo n. 29/2015, in specie dell'art. 1 con il quale si vietavano tutte le nuove attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi nelle zone di mare poste entro le dodici miglia marine lungo l'intero perimetro delle coste abruzzesi. Oltre alla violazione dei principi fondamentali in materia di energia dettati dallo Stato, la disposizione censurata conteneva un'ulteriore violazione del principio di sussidiarietà, ex art. 118 Cost., rinvenuta dalla Consulta nell'interferenza della legge in oggetto con l'attività amministrativa di competenza dello Stato, in quanto ricadevano nel succitato divieto anche i procedimenti in corso e quelli conseguenti e connessi³².

(30) Cfr. sent. n. 142/2016, pt. 4 del Considerato in diritto.

(31) Cfr. sent. n. 154/2016, pt. 3 del Considerato in diritto. Sullo stesso tema va, inoltre, ricordata Corte cost., sent. n. 249/2016.

(32) Cfr. sent. n. 39/2017, pt. 9 del Considerato in diritto. La sentenza *de qua* (punto 7 C.d.) presenta inoltre profili di interesse anche soprattutto per un'ulteriore vizio di legittimità riscontra-

3. «Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e materie trasversali: Il criterio della prevalenza

Accanto alle esigenze di unitarietà giuridica ed economica giustificatorie degli interventi statali in materia di energia si erge la problematica delle cosiddette “materie trasversali”³³, quelle materie che, come noto, seppur ricomprese nella potestà esclusiva, intrecciano per “contingenza di interessi” le materie che l'art. 117 Cost. include nel novero della competenza concorrente o residuale. Nell'ipotesi in cui nella normativa impugnata si intersechino competenze regionali e competenze statali di tipo trasversale, la Corte, come noto, ha risolto i dubbi relativi all'allocazione delle competenze ricorrendo al cd. criterio della “prevalenza”, giungendo in taluni casi ad individuare la «sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa»³⁴, ribadendo, in materia di energia, il primato della competenza esclusiva dello Stato con recessione della competenza concorrente.

L'attività ermeneutica compiuta dalla giurisprudenza costituzionale si manifesta maggiormente in quelle molteplici decisioni in cui la Corte ha esaminato l'intreccio generato dalla interazione della disciplina delle

to nella succitata legge regionale, ovvero la violazione della competenza (in tal caso) esclusiva dello Stato relativamente alle attività che possono svolgersi sullo strato superficiale e interno del fondale sottostante il mare territoriale. In merito a ciò la Corte, facendo riferimento ad una sua risalente pronuncia (la sentenza n. 21/1968), ha ricordato che «sul fondo e sul sottofondo marino si esplicano poteri di contenuto e di intensità uguali per tutta la fascia che va dalla linea della bassa marea fino al limite esterno della piattaforma, circostanza che non consente di riconoscere alle Regioni alcuna competenza».

(33) Sul tema delle materie trasversali *ex multis* cfr. F. SACCO, *Competenze statali trasversali e potestà legislativa regionale: un tentativo di razionalizzazione (a proposito della “tutela della concorrenza”) della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, Cronache, 2004.

(34) Una prima applicazione del criterio della prevalenza come paradigma di legittimità si ritrova nella sentenza n. 219/2005 avente ad oggetto il ricorso delle Regioni Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Basilicata e della Provincia autonoma di Trento contro la legge n. 30/2003 rubricata «Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro». La Corte, proclamando la non fondatezza della questione proposta sull'art. 2 della succitata legge, individuava possibili interferenze che potevano insorgere tra materie di competenza esclusiva dello Stato (nel caso di specie l'ordinamento civile) e materie di competenza regionale appellandole come «situazioni di concorrenza di competenze». Per comporre dette interferenze la Corte reputava necessario il ricorso a due principi, leale collaborazione e prevalenza, dei quali erano individuate le specifiche funzioni (cfr. sent. n. 50/2005, pt. 5 del Considerato in diritto).

fonti energetiche rinnovabili con la materia della tutela dell'ambiente³⁵. Negli anni che immediatamente si succedono alla riforma costituzionale del 2001, l'orientamento giurisprudenziale della Corte era indirizzato al riconoscimento a favore dei legislatori regionali della facoltà di intervenire in quest'ultima materia, nonostante il novellato testo costituzionale l'avesse esplicitamente attribuita alla potestà legislativa esclusiva dello Stato³⁶, conclusione resa possibile dalla lettura che la Corte aveva dato di tale disposizione, ritenendo che essa avesse un «valore non oggettivo, ma finalistico» e che non contemplasse una «materia in senso stretto [...] dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze». In particolare, l'ambiente è stato qualificato come «valore costituzionalmente protetto che, in quanto tale, delinea una sorta di materia trasversale» nell'ambito della quale vi è spazio per configurare anche delle competenze regionali, purché allo Stato spettino quelle determinazioni necessarie a tutelare «esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale»³⁷. Tale orientamento giurisprudenziale, però, dal 2007, ha operato un'inversione di tendenza che ha chiuso la possibilità di un intervento regionale. Stando alla giurisprudenza prodottasi da tale data, poiché la normativa ambientale si basa sull'esercizio del titolo di competenza che la Costituzione riserva in via esclusiva allo Stato e ha ad oggetto l'ambiente inteso nel suo complesso, tale disciplina va intesa quale limite alla potestà delle Regioni di derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, per di più che «la

(35) Per la tesi che definisce la tutela dell'ambiente come «valore» con cui maggiormente deve interfacciarsi la competenza regionale si v. V. MISCIA, V. LUBELLO, *Il "federalismo energetico". Fonti rinnovabili di energia e potestà regionali*, in *Quaderni regionali*, 1, 2011, p. 93.

(36) Cfr. art. 117, co. 2, lett. s), Cost.

(37) Cfr. Corte cost., 26 luglio 2002, n. 407, in *Riv. giur. ambiente*, 2002, p. 937 ss., con nota di T. MAROCCO, *Riforma del Titolo V della Costituzione e ambiente: ovvero come tutto deve cambiare, perché non cambi niente*; in *Foro it.*, III, p. 688 ss. con nota di R. FERRARA, *La tutela dell'ambiente fra Stato e Regioni: una "storia infinita"* e di N. OLIVETTI RASON, *Tutela dell'ambiente: il giudice delle leggi rimane fedele a sé stesso*; in *Giur. it.*, 2003, p. 417 ss., con nota di C. SARTORETTI, *La tutela dell'ambiente dopo la riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione: valore costituzionalmente protetto o materia in senso tecnico?*; in *Urbanistica e appalti*, 2002, p. 1245 ss., con nota di R. CHIEPPA, *L'ambiente nel nuovo ordinamento costituzionale*.

disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente deve garantire, (come prescrive il diritto comunitario) un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore»³⁸.

Dunque, il riparto di competenze, delineato dal legislatore costituzionale e chiarito dal Giudice costituzionale, prevede che lo Stato si occupi della tutela e conservazione dell'ambiente, attraverso la fissazione di livelli «adeguati e non riducibili di tutela»³⁹ e che le Regioni possano, pur nel rispetto dei livelli di tutela fissati dalla disciplina statale⁴⁰, dettare norme per la regolazione della fruizione dell'ambiente entro tali limiti⁴¹; rimanendo, tuttavia, salva la facoltà delle Regioni di promuovere livelli di tutela che siano più elevati, incidendo di fatto in modo indiretto sulla tutela dell'ambiente⁴². Quest'ultima facoltà non permette, però, alle Regioni di introdurre limiti di edificabilità degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili nel territorio regionale⁴³, né tantomeno di sospendere le procedure autorizzative per la realizzazione di siffatti impianti in attesa dell'approvazione delle linee guida nazionali⁴⁴. Infatti, la Corte ha ricordato che il quadro normativo internazionale, europeo e nazionale manifesta un ampio *favor* per le fonti energetiche rinnovabili (FER), proiettato all'eliminazione della dipendenza dalle fonti fossili di energia e avvantaggiare la massima diffusione di impianti FER. Pur non

(38) Così, Corte cost., sent. n. 378 del 2007, pt. 4 del Considerato in diritto. La Corte, inoltre, asserisce che quandanche l'ambiente venga considerato quale "bene immateriale", allorché «si guarda all'ambiente come ad una "materia" di riparto della competenza legislativa tra Stato e Regioni, è necessario tener presente che si tratta di un bene della vita, materiale e complesso. Occorre, in altri termini, guardare all'ambiente come "sistema", considerato cioè nel suo aspetto dinamico, quale realmente è, e non soltanto da un punto di vista statico ed astratto». Per un commento, A. ROCCELLA, *Autonomie speciali e tutela dell'ambiente (nota a Corte cost., 14 novembre 2007, n. 378, con richiamo anche a n. 380 del 2007)*, in www.forumcostituzionale.it. Nello stesso senso, anche Corte cost., sentt. n. 367 del 2007 e n. 104 del 2008.

(39) In tal senso, B. CARAVITA DI TORITTO, *Fonti energetiche rinnovabili ed efficienza economica*, in E. BRUTI LIBERATI, F. DONATI (a cura di), *Il nuovo diritto dell'energia tra regolazione e concorrenza*, Torino, 2007, p. 233 ss.

(40) In questa direzione, Corte cost., sentt. nn. 62 e 214 del 2008.

(41) Sul punto cfr. Corte cost., sentt. nn. 180 e 437 del 2008, nonché n. 164 del 2009.

(42) Cfr. Corte cost., sentt. n. 104 del 2008, nn. 12, 30, 61 e n. 225 del 2009.

(43) In tal senso Corte cost., sentt. nn. 166 e 382 del 2009; nn. 119 e 344 del 2010; n. 44 del 2011.

(44) Sul punto, Corte cost., sentt. n. 364 del 2006, n. 382 del 2009, nn. 124 e 168 del 2010.

ignorando che la realizzazione di tali impianti possa in qualche misura interferire con la tutela dell'ambiente e del paesaggio, i giudici costituzionali hanno sottolineato che «il bilanciamento tra le esigenze connesse alla produzione di energia e gli interessi ambientali impone una preventiva ponderazione concertata in ossequio al principio di leale cooperazione, che il citato art. 12 della l. 387 del 2003 rimette all'emanazione delle linee guida, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Conferenza unificata»⁴⁵.

Non a caso, la Corte costituzionale con la sentenza n. 124 del 2010, ha dichiarato l'illegittimità delle norme della legge della Regione Calabria 11 novembre 2008, n. 38 che prevedevano taluni limiti alla produzione di energia da fonti rinnovabili sul territorio regionale, rilevando anzi che la direzione di siffatta normativa regionale si poneva in contrasto con la disciplina europea e internazionale, che «nell'incentivare lo sviluppo delle suddette fonti di energia, individuano soglie minime di produzione che ogni Stato si impegna a raggiungere entro un determinato periodo di tempo». Più di recente, la Corte costituzionale ha precisato che mentre, in base all'art. 12, co. 10 del d.lgs. n. 387/2003, in attuazione delle linee guida, le Regioni possono indicare aree e siti non idonei alla localizzazione di determinate tipologie di impianti, qualora una Regione a Statuto speciale o una Provincia autonoma sia titolare di una competenza primaria in materia di tutela del paesaggio, le linee guida non sono applicabili *in toto*, salvo che per le disposizioni a carattere generale ivi contenute. Tuttavia, mentre le Regioni possono individuare le “aree non idonee” all'inserimento di impianti alimentati da fonti rinnovabili, non possono indicare le “aree idonee”, determinando una esclusione implicita di tutte quelle non tassativamente indicate (neppure se si tratti di Regioni a Statuto speciale)⁴⁶.

In definitiva, dalla lettura sistematica delle decisioni della Corte, è agevole osservare che quando si registrano intersezioni tra ambiti in cui

(45) Così, in Corte cost., sent. n. 192 del 2011, punto 3.2 del Considerato in diritto, che, seppur pronunciata dopo l'entrata in vigore delle linee guida nazionali, aveva ad oggetto una legge della Regione Piemonte precedente al d.M. 10 settembre 2010.

(46) In tal senso, Corte cost., sent. n. 124 del 2010, pt. 4.2 del Considerato in diritto.

più soggetti sono titolari della potestà legislativa, viene individuata la materia che in modo prevalente risulta capace di assorbire l'elemento oggetto di disciplina, perciò in caso di interferenze tra materie nel giudizio di prevalenza (ricadente sulla potestà legislativa) non viene esclusa la sussistenza di altre competenze nel legiferare, semplicemente ne viene scelta una per risolvere la controversia⁴⁷.

Tale scelta, però, e più specificamente l'applicazione del criterio *de quo* come strumento per definire l'attivazione della competenza statale o regionale, spetta alla Corte, che caso per caso vaglia il variabile peso degli interessi sulla base di un'analisi della fattispecie concreta⁴⁸.

Bisogna, inoltre, osservare che l'applicazione del criterio della prevalenza provoca un proporzionale arretramento del principio di leale collaborazione, trattandosi, infatti, di fattispecie in cui l'attribuzione delle funzioni amministrative è riferita ad una materia rientrante nella competenza esclusiva dello Stato; nelle stesse disposizioni costituzionali non sono ravvisabili, in questa ipotesi, obblighi di meccanismi cooperativi⁴⁹. Il criterio della prevalenza, però, occorre sottolineare, contrariamente a quanto osservato in dottrina⁵⁰, non ha sempre rappresentato per la Cor-

(47) Sul punto cfr. E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *Le Regioni*, 2008, pp. 80-81, in cui l'Autrice espone la seguente riflessione: «Se la competenza che prevale è quella nella quale ricade il nucleo essenziale della disciplina si potrebbe immaginare il sindacato in termini di insiemi matematici, con una disciplina materiale al centro che interseca con ampiezza diversa più insiemi-competenza: quello nel quale ricade la fetta maggiormente estesa dovrebbe avere prevalenza sugli altri».

(48) Cfr. sent. n. 213/2006, pt. 7.2 del Considerato in diritto, in cui la Corte ribadisce che in merito all'applicazione del principio di prevalenza «l'analisi dell'intreccio delle competenze deve essere effettuata caso per caso, con riguardo alle concrete fattispecie normative».

(49) In senso conforme v. Corte cost., sent. n. 88/2009, pt. 3 del Considerato in diritto, secondo la quale il principio di leale collaborazione andrebbe invece osservato «solo quando vi sia una "concorrenza di competenze" nazionali e regionali ove "non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri».

(50) *Ex multis*, R. BIN, *Prevalenza senza criterio. Nota alla sent. 411/2008*, in *Le Regioni*, 2009, p. 620. A tal riguardo l'Autore aggiunge: «Il criterio della prevalenza rivela allora il suo vero volto: altro non è che la riedizione post-riforma dell'interesse nazionale. Infatti la "prevalenza" si determina in base ad un ragionamento teleologico, che assume a riferimento la ratio, lo "scopo", "l'obiettivo", le "finalità" o gli "interessi" perseguiti dalla norma. La prima mossa che compie la Corte per affrontare la questione (e non importa che essa abbia ad oggetto una legge statale o una legge regionale) è di valutare se lo scopo della disciplina contesa non giustifichi la sua attrazione verso la competenza statale».

te il grimaldello per giustificare opzioni “filo-statali”. In tale senso è interessante richiamare la sentenza n. 158/2016, nella quale la Corte costituzionale ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale mossa dallo Stato avverso la legge della Regione Piemonte n. 22/2014, avente ad oggetto la definizione della misura del canone annuo per l’uso di acqua pubblica a fini energetici⁵¹. Nello specifico, la parte ricorrente accusava l’invasione, da parte della legge regionale in questione, della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza. La Corte, pur ribadendo il carattere trasversale della tutela della concorrenza che permetterebbe di interferire legittimamente negli ambiti di competenza legislativa regionale, ha asserito che questo non è sufficiente a oltrepassare i limiti strettamente necessari per il perseguimento degli interessi a cui tale competenza esclusiva è preposta⁵². Dalle parole della Corte ne deriva che la prevalenza di una materia di competenza statale, e nel caso di specie la competenza in materia di concorrenza, può estendersi sino alla definizione dei criteri generali per la determinazione dei valori massimi dei canoni idroelettrici escludendo la competenza concorrente regionale per la specificazione degli importi, rientrante nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia».

(51) A tal proposito va richiamata altresì la sentenza n. 1/2008 (precisamente pt. 7.3 del Considerato in diritto), in cui la Corte opera una puntuale ricognizione del rapporto tra tutela della concorrenza e materia energetica, evidenziando in particolar modo come non sia affatto automatico il prevalere dell’una sull’altra, ben potendo invece trovare mutua e simultanea applicazione, ancorché in parti diverse, di una medesima disposizione. In detto senso anche G. COZZOLINO, *Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell’art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, Napoli, 2015, p. 370.

(52) Cfr. Corte cost., sent. n. 158/2016, pt. 3.1 del Considerato in diritto, cit.

Tutela dell'ambiente e riduzione del consumo di suolo nella legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 24/2017

Micol Roversi Monaco

SOMMARIO: 1. Tutela dell'ambiente e governo del territorio: la limitazione al consumo di suolo – 2. Il rapporto ISPRA 2018 – 3. Contenimento del consumo di suolo nella legge regionale dell'Emilia Romagna n. 24/2017

1. Tutela dell'ambiente e governo del territorio: la limitazione al consumo di suolo

La nuova disciplina introdotta dalla legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 24/2017, ponendo come obiettivo del governo del territorio la limitazione del consumo di suolo, contribuisce a manifestare, insieme alle altre leggi regionali recenti in materia¹, il rilievo che l'interesse della tutela ambientale ha nelle scelte di pianificazione territoriale ed urbanistica. La tutela dell'ambiente condiziona le scelte di governo del territorio²

(1) Si veda l'analisi di L. DE LUCIA, *Il contenimento del consumo di suolo e il futuro della pianificazione urbanistica e territoriale*, in G. DE GIORGI CEZZI, P.L. PORTALURI (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, Firenze, Firenze University Press, 2016; sulla legge regionale veneta: Id., *Il contenimento di consumo di suolo in Veneto*, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2017, p. 597 ss.

(2) Per questo le scelte di governo del territorio sono sottoposte a procedimenti di valutazione ambientale strategica. Vi è, poi, uno strumento di pianificazione territoriale con una vera e propria "vocazione ambientale": il piano territoriale di coordinamento provinciale, che tra i suoi oggetti ha quello di individuare le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica e idraulico-forestale e le aree nelle quali istituire parchi o riserve naturali (art. 20, co. 2, del d.lgs. n. 267/2000). Anche i c.d. programmi complessi (su cui si veda T. BONETTI, *Urbanistica per progetti: i programmi complessi*, in M.A. CABIDDU (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Torino, Giappichelli, 2014) possono perseguire, tra gli altri obiettivi, quelli di tutela dell'ambiente: in particolare, i programmi integrati di intervento possono essere volti a riqualificare il "tessuto ambientale" (art. 16, co. 1, della l. n. 179/1992); così, anche i progetti di riqualificazione che rientrano nel Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate di cui alla l. n. 190/2014 e i contratti di valorizzazione urbana che rientrano nel piano nazionale per le città di cui al d.l. n. 83/2012; i programmi di riqualificazione urbana possono realizzare opere di sistemazione ambientale e di recupero del degrado ambientale, anche attra-

e c'è tra tali funzioni una stretta interconnessione, essendo il territorio un elemento costitutivo dello stesso bene "ambiente"³. Nondimeno, tali funzioni sono state distinte nell'ordinamento giuridico⁴, nella giurisprudenza costituzionale⁵ e nelle riflessioni dottrinali⁶.

verso operazioni di bonifica territoriale (art. 5, comma 2, lett. c) e art. 12 del d.m. 21 dicembre 1994). Incidono, poi, sulla pianificazione urbanistica e territoriale i piani ambientali, tra cui il piano di bacino, il piano per l'assetto idrogeologico e il piano del parco, che assume anche il ruolo di piano territoriale. L'ordinamento disciplina i rapporti tra questi ultimi piani di settore e i piani territoriali prevedendo che prevalgano le previsioni del piano settoriale e che gli altri piani vi si debbano adeguare. Infine, si deve ricordare che la pianificazione territoriale disciplina i beni sottoposti a vincoli ambientali, quali il vincolo idrogeologico, il vincolo forestale, il vincolo per la tutela delle acque e i vincoli naturalistici, recependo i contenuti dei piani ambientali.

(3) Corte cost., 21 novembre 2011, n. 309.

(4) La distinzione tra funzione di governo del territorio e di tutela ambientale emerge anche a livello costituzionale, dove l'art. 117 della Costituzione ne individua due materie distinte. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Governo del territorio e ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 223, richiama anche la distinzione effettuata dall'art. 72 del *Grundgesetz*, dall'art. 148 della Costituzione spagnola e dalla legge sul governo del territorio svedese del 1987.

(5) Secondo la Corte costituzionale (Corte cost., 29 gennaio 2005, n. 62; Id., 7 ottobre 1999, n. 382; Id., 27 giugno 1986, n. 151), la distinzione tra pianificazione territoriale ed urbanistica e pianificazione ambientale poggia sulla diversità dei fini perseguiti. La prima ha lo scopo di fare sintesi dei vari interessi pubblici e privati presenti sul territorio, tra cui, ma non in posizione preminente, quello ambientale, interessi dunque non solo conservativi ma di sviluppo infrastrutturale ed edilizio, di competenza degli Enti locali. Non solo: la pianificazione di settore a tutela dell'ambiente deve necessariamente restare distinta da quella territoriale e urbanistica, anche se gli strumenti pianificatori ben possono essere coordinati fra loro: vale il principio "un interesse-un piano" (Corte cost., 7 novembre 2007, n. 367).

(6) Si è ritenuto, infatti, che i piani ambientali diano luogo a quella che è stata definita disciplina territoriale differenziata o speciale, sottoponendo beni ed aree a regimi di tutela ulteriori rispetto a quelli discendenti dalla pianificazione urbanistico-territoriale, una tutela "parallela", "concorrente", rispetto a quella urbanistica, nella disciplina dell'uso del territorio: cfr. V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1985, p. 386 ss.; P. URBANI, *Urbanistica, tutela del paesaggio e interessi diffusi*, in *Regioni*, 3, 1986, p. 665 ss.; P. STELLA RICHTER, *Il sistema delle fonti della disciplina urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*, 1987, p. 607 ss.; G. MORBIDELLI, *Pianificazione territoriale e urbanistica*, in *Enc. giur. Treccani*, XXIII, Roma, 1990; N. AICARDI, *Specificità e caratteri della legislazione sulle aree naturali protette: spunti ricostruttivi sulle discipline territoriali differenziate*, in F. BASSI, L. MAZZAROLI, *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2000, p. 37; P.L. PORTALURI, M. BROCCA, *L'ambiente e le pianificazioni*, in D. DE CAROLIS, E. FERRARI, A. POLICE (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano, Giuffrè, 2006; A. DI MARIO, *La pianificazione sovracomunale*, in M.A. CABIDDU (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, cit., p. 186. In particolare, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Governo del territorio e ambiente*, cit., specialmente pp. 226-228, sottolinea che, essendo la tutela dell'ambiente una "materia-fine", per la quale cioè conta il risultato, essa è tesa alla conservazione o ricostituzione di equilibri ambientali, e viene perlopiù affidata a centri di

Tuttavia, i piani territoriali ed urbanistici devono perseguire l'interesse della tutela ambientale, sia in attuazione di previsioni legislative statali⁷ sia in attuazione di previsioni legislative regionali. In questo senso, la giurisprudenza ha affermato che il governo del territorio non è funzionale solo all'interesse pubblico per l'ordinato sviluppo edilizio del territorio, ma è volto a realizzare una pluralità di interessi pubblici, corrispondenti a valori costituzionalmente garantiti, tra cui quello della tutela dell'ambiente⁸.

imputazione differenti dagli enti locali, essendo di dimensione nazionale o sovralocale, riconducibili all'organizzazione statale. Con riguardo ai vincoli ambientali, M. RENNA, *Vincoli alla proprietà e diritto dell'ambiente*, in D. DE CAROLIS, E. FERRARI, A. POLICE (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, cit., p. 389 ss., sottolinea che i vincoli ambientali si caratterizzano, rispetto a quelli urbanistici, per non essere giustificati dall'interesse pubblico alla trasformazione di un'area, ma dall'esigenza di conservare l'esistente, i valori ambientali presenti nell'area, anche se talvolta attraverso interventi (come il rimboschimento o il rinsaldamento di terreni).

(7) Secondo la l. n. 1150/1942, infatti, il piano regolatore comunale deve considerare la totalità del territorio comunale, quindi anche le aree agricole, e i vincoli da osservare nelle zone a carattere ambientale (art. 7, comma 2, n. 5).

(8) Cons. Stato, sez. IV, 9 gennaio 2014, n. 36. In questo senso: Cons. Stato, sez. IV, 18 settembre 2017, n. 4352; Id., 22 febbraio 2017, n. 821; Id., 19 febbraio 2015, n. 839; Id., 6 ottobre 2014, n. 4974; Id., 18 novembre 2013, n. 5452; Id., 21 dicembre 2012, n. 6656; Id., 10 maggio 2012, n. 2710; Id., 23 marzo 2010, n. 1695; Id., 13 ottobre 2010, n. 7478; TAR Emilia-Romagna, Bologna, sez. I, 14 gennaio 1999, n. 22; Cons. Stato, Ad. Plen., 3 ottobre 1988, n. 8; TAR Lazio, Latina, sez. II, 12 febbraio 1987, n. 235; Cons. Stato, sez. VI, 5 giugno 1981, n. 249. La Corte costituzionale (Corte cost., 27 luglio 2000, n. 378), in particolare, riconoscendo che i piani urbanistici e territoriali possono contenere disposizioni integrative della tutela assicurata all'ambiente e al paesaggio, come pure ai beni di rilevanza storica e artistica, dalle leggi dello Stato, poiché tali disposizioni sono esercizio legittimo dell'ampia discrezionalità che vanta l'amministrazione nella materia della pianificazione, ha affermato che si tratta di una tutela concorrente: gli enti locali e le Regioni possono introdurre nei loro piani a condizione di non snaturare o sminuire la tutela di cui i suddetti beni già usufruiscono in base alle leggi di settore che li riguardano. Ciò si ripercuote sull'individuazione dei soggetti legittimati ad agire. Infatti, la giurisprudenza ha talvolta riconosciuto che «gli atti che costituiscono esercizio di pianificazione urbanistica, la localizzazione di opere pubbliche, gli atti autorizzatori di interventi edilizi, nella misura in cui possono comportare danno per l'ambiente ben possono essere oggetto di impugnazione da parte delle associazioni ambientaliste, in quanto atti latamente rientranti nella materia "ambiente", in relazione alla quale si definisce (e perimetra) la legittimazione delle predette associazioni» (Cons. Stato, sez. IV, 19 febbraio 2015, n. 839; Id., 9 gennaio 2014, n. 36; TAR Lombardia, Milano, sez. II, 22 ottobre 2013, n. 2336; TAR Lombardia, Milano, sez. II, 9 maggio 2013, n. 1203; Cons. Stato, sez. IV, 11 novembre 2011 n. 5986; Id., 11 novembre 2010, n. 8023). In alcune pronunce, invece, si rimarca che associazioni ambientaliste o comitati possono ricorrere contro atti a finalità urbanistico-edilizia solo se essi, «pur presentando aspetti urbanistici e sanitari, sono suscettibili di pregiudicare il bene dell'ambiente, compromettendone l'adeguata tutela» (Cons. Stato, sez. IV, 9 ottobre 2002, n. 5365; Cons. Stato, sez. V, 10 marzo 1998, n. 278). Questa lettura

Questo fenomeno si ascrive al principio di integrazione della tutela ambientale in tutti gli atti che toccano il territorio, richiesta dall'articolo 11 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (ai sensi del quale «le esigenze di tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile»), come anche dall'articolo 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (secondo cui «un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile»), e, nell'ordinamento nazionale, dall'articolo 3-*quater* del d.lgs. n. 152/2006, dedicato al principio dello sviluppo sostenibile (che stabilisce che «l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione»). Ciò significa che la materia ambientale è trasversale e condiziona i contenuti di diverse politiche.

La rilevanza che il contenimento dell'uso di nuovo di suolo riveste nelle recenti leggi regionali, tra cui quella dell'Emilia-Romagna, è tale che la principale funzione della pianificazione attuale pare essere divenuta quella di tutelare l'ambiente, poiché l'esigenza di evitare il consumo ulteriore di suolo costituisce espressione di questo interesse⁹.

ra ha portato il giudice amministrativo a negare che tali soggetti siano legittimati ad agire nel caso in cui l'atto di governo del territorio non riguardi un bene oggetto di specifica disciplina al fine di tutela dell'ambiente e ad affermare che non è deducibile ogni tipo di censura, ma soltanto «quei vizi che – avuto riguardo all'interesse alla tutela dell'ambiente ed agli scopi statutari – hanno costituito il presupposto dell'individuazione ministeriale. In sostanza, le associazioni ambientali possono svolgere deduzioni se l'attività comportante trasformazione del territorio si trovi ad essere disciplinata dal concorso della normativa urbanistico-edilizia ed ambientale, con esclusione, quindi, degli atti e dei profili che abbiano valenza meramente urbanistica» (Cons. Stato, sez. IV, 12 marzo 2001, n. 1382. Così anche TAR Toscana, Firenze, sez. I, 2 dicembre 2010, n. 6712; TAR Lombardia, Milano, sez. II, 8 ottobre 2004, n. 5515; TAR Toscana, Firenze, sez. I, 9 giugno 2003 n. 2307).

(9) Si vedano, sul tema, G.F. CARTEI, L. DE LUCIA (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli, 2014; G.F. CARTEI, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2014, 6, p. 1261 ss.; G. IUDICA, *Ruolo dell'agricoltura e consumo di suolo*, in

Ciò si riflette anche sul sindacato del giudice amministrativo sul contenuto dei piani territoriali e urbanistici. La legittimità delle scelte urbanistiche, infatti, trova come parametro la presenza di una preventiva valutazione di sostenibilità e l'osservanza delle regole fissate dalle leggi regionali per assicurare una proporzione numerica tra aree destinate all'agricoltura e aree destinate alla trasformazione, tra aree che potranno essere cementificate ed aree che dovranno rimanere permeabili, tra aree di nuova urbanizzazione ed aree da riutilizzare e riqualificare¹⁰. Il potere di pianificazione urbanistica, inoltre, può tradurre l'obiettivo di tutela dell'ambiente nell'obiettivo di azzerare il consumo di suolo¹¹. Alcune pronunce¹², su questa linea, affermano che «il vincolo a verde agricolo è ormai preordinato non tanto alla mera salvaguardia de-

Riv. giur. ed., 5, 2014, p. 261 ss.; E. BOSCOLO, *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urb. e app.*, 2, 2014, p. 129 ss.; Id., *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in P. URBANI (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Torino, 2015; P. CHIRULLI, *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2015, p. 592 ss.; C. GABBANI, *Prospettive per un inquadramento giuridico dell'interesse al contenimento del consumo di suolo*, in *Federalismi.it*, 9, 2015, p. 31 ss.; W. GASPARRI, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2016, p. 69 ss.; G.F. CARTEI, *Il suolo tra tutela e consumo*, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2016, p. 10 ss.; F.F. GUZZI, *Il contenimento del consumo di suolo alla luce della recente legislazione nazionale e regionale*, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2016, p. 25 ss.; IDEM, *Rigenerazione urbana e valorizzazione dell'esistente*, in *Federalismi.it*, 22, 2016, p. 17 ss.; F. SCALIA, *Governo del territorio e tutela dell'ambiente: urbanistica e limitazione del consumo di suolo*, in *Urb. app.*, 10, 2016, p. 1065 ss.; P. URBANI, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Riv. giur. ed.*, 3, 2016, p. 227 ss.; N. LUCIFERO, *Il "contenimento del consumo del suolo agricolo": un problema di qualificazione e regolamentazione giuridica*, in *Dir. agroalim.*, 1, 2017, p. 27 ss.; E. FERRERO, *Il contenimento del consumo di suolo: problemi e prospettive*, in *Urb. app.*, 2, 2017, p. 191 ss.

(10) Così, A. CALEGARI, *Riflessioni in tema di tutela dell'ambiente e del paesaggio nell'esperienza giuridica italiana*, in *Riv. giur. urb.*, 2, 2014, p. 208 ss. Tra le sentenze più significative si vedano: TAR Lombardia, Brescia, sez. I, 17 gennaio 2017, n. 47; Cons. Stato, 28 giugno 2016, n. 2921; TAR Campania, Napoli, sez. III, 1° dicembre 2016, n. 5555; TAR Lombardia, Milano, sez. II, 27 febbraio 2015, n. 576.

(11) Cons. Stato, sez. IV, 18 settembre 2017, n. 4352, cit. Sulla legittimità di scelte pianificatorie volte a ridurre il consumo di suolo, anche TAR Lombardia, Brescia, sez. I, 4 ottobre 2016, n. 1282; TAR Lombardia, Milano, sez. II, 23 settembre 2016, n. 1696; TAR Toscana, Firenze, sez. I, 22 settembre 2016, n. 1381; TAR Lombardia, Milano, sez. II, 19 giugno 2015, n. 1430.

(12) Cons. Stato, sez. IV, 25 luglio 2007, n. 4149; Id. 3 novembre 2008, n. 5478; TAR Campania Napoli, sez. VIII, 17 settembre 2009, n. 4977; TAR Lombardia, Milano, sez. II, 9 aprile 2015, n. 903; TAR Lombardia, Milano, sez. II, 30 luglio 2015, n. 1880; TAR Lombardia, Milano, sez. II, 20 dicembre 2013, n. 2898.

gli interessi dell'agricoltura, quanto piuttosto alla realizzazione di un migliore equilibrio tra aree edificate ed aree libere, ovvero a preservare una determinata area da un'eccessiva espansione edilizia che ne comprometta i valori ambientali»: dunque, l'interesse al contenimento del consumo di suolo può giustificare la destinazione a verde di un'area, senza necessità di consentire in ogni modo l'effettiva utilizzazione agricola.

2. Il rapporto ISPRA 2018

Un necessario riferimento per la politica relativa al consumo di suolo è costituito dai dati sul consumo di suolo in Italia, raccolti dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), all'interno del Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente (SNPA), e pubblicati annualmente dal 2014.

Nell'ultimo rapporto del 2018¹³, su scala nazionale si evidenziano due principali criticità legate all'aumento del consumo di suolo: quella relativa alle zone periurbane e urbane a bassa densità, e quella relativa alle aree nell'intorno del sistema infrastrutturale, entrambe verificatesi soprattutto nelle pianure del Settentrione, dell'asse toscano tra Firenze e Pisa, del Lazio, della Campania e del Salento, nelle principali aree metropolitane, e nelle fasce costiere, in particolare di quelle adriatica, ligure, campana e siciliana.

La stima del consumo di suolo a livello nazionale mostra che il rallentamento della velocità del consumo di suolo, iniziato una decina di anni fa, sta terminando. Nel 2017 il nuovo consumo di suolo ha riguardato 52 chilometri quadrati di territorio, al netto delle trasformazioni da suolo consumato a suolo non consumato. Il totale di suolo consumato in Italia è pari a 23.062,5 chilometri quadrati (il 7,65% del territorio). Nel complesso, il 70,6% del consumo di suolo è avvenuto su aree agricole, il 18,7% su aree a copertura erbacea non utilizzate per l'agricoltura, il 9,4% su aree a copertura arborea o arbustiva e il 1,2% su altre aree non vegetate. A livello comunale, il rapporto evidenzia che il maggio-

(13) ISPRA, Rapporti 288/2018, *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, edizione 2018, reperibile al seguente link: http://www.isprambiente.gov.it/public_files/ConsumoSuolo2018/Rapporto_Consumo_Suolo_2018.pdf.

re consumo di suolo interessa i Comuni minori (il 71% del consumo di suolo tra il 2016 e il 2017 è dovuto ai Comuni con meno di 20.000 residenti) e i Comuni “di cintura” (il 48% del consumo di suolo nazionale). Dai dati raccolti nel rapporto dell’ISPRA emerge, infine, che l’Emilia-Romagna è la quarta Regione con consumo di suolo più elevato, con un totale di 221.645 ettari consumati, e un incremento di 456 ettari nel 2017 rispetto al 2016 (pari allo 0,21%).

3. Contenimento del consumo di suolo nella legge regionale dell’Emilia-Romagna n. 24/2017

In tale panorama, la legge regionale dell’Emilia-Romagna n. 24/2017 tenta di rispondere alla criticità sopra evidenziate. Essa pone tra gli obiettivi del governo del territorio della Regione, il contenimento del consumo di suolo, definito «bene comune e risorsa non rinnovabile che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici», anche per prevenire gli eventi di dissesto idrogeologico e contribuire alle strategie di mitigazione e di adattamento ai cambiamenti climatici. Tale obiettivo converge in quelli, successivamente indicati, di «tutelare e valorizzare il territorio nelle sue caratteristiche ambientali e paesaggistiche favorevoli al benessere umano ed alla conservazione della biodiversità», e di «tutelare e valorizzare i territori agricoli».

La legge assume come obiettivo il raggiungimento del consumo di suolo pari a zero entro il 2050, auspicato in atti di *soft law* dell’Unione europea¹⁴.

L’articolo 6 fissa un limite quantitativo al consumo di nuovo suolo, prendendo come termine di riferimento la superficie del territorio urbanizzato esistente alla data di entrata in vigore della legge. L’articolo 32 fornisce una definizione di “territorio urbanizzato”¹⁵, dando rilievo,

(14) Si veda G.F. CARTEI, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, cit.

(15) In particolare, vi rientrano: le aree edificate con continuità a prevalente destinazione residenziale, produttiva, commerciale, direzionale e di servizio, turistico ricettiva, le dotazioni territoriali, le infrastrutture, le attrezzature e i servizi pubblici comunque denominati, i parchi urbani, i lotti e gli spazi ineditificati dotati di infrastrutture per l’urbanizzazione degli insediamenti; le aree per le quali siano stati rilasciati o presentati titoli abilitativi edilizi per nuove costruzioni o siano state stipulate convenzioni urbanistiche attuative; i singoli lotti di completamento individuati dal piano vigente alla data di entrata in vigore della legge e collocati all’interno delle

molto opportunamente, al carattere di continuità dell'edificazione e alla presenza di infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti.

Il suolo consumabile fino al 2050 è pari al 3% della superficie del territorio urbanizzato esistente alla data di entrata in vigore della legge.

La legge, però, sottrae dal rispetto di questo limite alcune ipotesi, considerate di preminente interesse pubblico: opere pubbliche di rilievo sovracomunale e opere di interesse pubblico, interventi funzionali all'esercizio di attività economiche o agricole esistenti¹⁶, taluni insediamenti produttivi¹⁷, parchi urbani ed altre dotazioni ecologico-ambientali.

La nozione di consumo di suolo accolta nella legge regionale è quella di trasformazione edilizia di terreni non urbanizzati (*Land Take* o *Land Use*), così come nelle altre leggi regionali in materia¹⁸. Ciò nonostante, assume rilievo anche il dato della impermeabilizzazione del suolo. Infatti, la legge specifica che il calcolo del consumo di suolo sarà costituito dal saldo tra le aree per le quali la pianificazione urbanistica attuativa prevede la trasformazione insediativa al di fuori del perimetro del territorio urbanizzato, e quelle per le quali la medesima pianificazione stabilisca una destinazione che richieda, all'interno del medesimo pe-

aree edificate con continuità o contermini alle stesse; i lotti residui non edificati, dotati di infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti in quanto facenti parte di un piano urbanistico attuativo, comunque denominato, attuato o in corso di completamento. È specificato che non fanno parte del territorio urbanizzato le aree rurali, comprese quelle intercluse tra più aree urbanizzate aventi anche un'elevata contiguità insediativa; l'edificato sparso o discontinuo, collocato lungo la viabilità e le relative aree di pertinenza e di completamento; le aree permeabili collocate all'interno delle aree edificate con continuità che non siano dotate di infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti; le aree di pertinenza delle infrastrutture per la mobilità, collocate al di fuori delle aree edificate con continuità.

(16) In particolare, la legge sottrae al limite del consumo di suolo gli interventi per il parziale recupero della superficie di edifici non più funzionali all'attività agricola, demoliti ai sensi dell'articolo 36, comma 5, lettera e) della legge in esame.

(17) In particolare, la legge sottrae al limite del consumo di suolo la realizzazione di nuovi insediamenti produttivi di interesse strategico regionale che siano oggetto di accordi per l'insediamento e lo sviluppo o che presentino i requisiti di cui all'art. 6, co. 1, della legge regionale n. 14 del 2014 e di rilevanti insediamenti produttivi individuati ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 12 settembre 2016, n. 194.

(18) Si veda L. DE LUCIA, *Il contenimento del consumo di suolo in Veneto*, cit., p. 598, che ricorda che la differente definizione del consumo di suolo come impermeabilizzazione dello stesso (*Land Cover* o *Soil Sealing*), più restrittiva, inserirebbe le relative disposizioni nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di competenza legislativa esclusiva statale.

rimetro, interventi di desigillazione, attraverso la rimozione dell'impermeabilizzazione del suolo¹⁹.

La quantità di suolo consumabile, limite per il PUG, può essere attribuita ai Comuni in quote differenziate, accompagnate da misure di perequazione territoriale, dal Piano territoriale metropolitano e dal Piano territoriale d'area vasta o, prima della approvazione di tali strumenti, con la stipula di appositi accordi territoriali. Inoltre, nel caso di Unione di Comuni, alla quale non sia stata conferita la funzione di pianificazione urbanistica, la quota di suolo consumabile da ciascun Comune è fissata con un accordo. All'interno del sopraddetto limite quantitativo di consumo di nuovo suolo, quattro sono le possibili finalità del consumo di suolo. Innanzitutto, la realizzazione di opere pubbliche e di interesse pubblico, e la realizzazione di insediamenti strategici volti ad aumentare l'attrattività e la competitività del territorio; queste sono possibili nei soli casi in cui non esistano ragionevoli alternative al riuso o rigenerazione di aree già urbanizzate²⁰. È, poi, consentita la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale, comprensivi unicamente della quota di edilizia libera indispensabile per assicurare la fattibilità economico-finanziaria dell'intervento. Infine, nuove edificazioni residenziali sono possibili, ma solo se necessarie per attivare interventi di riuso e di rigenerazione di parti del territorio urbanizzato a prevalente destinazione residenziale.

La legge, poi, specifica che i nuovi insediamenti al di fuori del territorio urbanizzato dovranno essere contigui a insediamenti esistenti o convenzionati e funzionali alla riqualificazione del disegno dei margini urbani e al rafforzamento dell'armatura territoriale esistente, al fine di non

(19) Tra l'altro, per gli interventi funzionali ad attività di impresa esistenti e gli insediamenti produttivi di interesse strategico, non computati nel calcolo del consumo di suolo ai sensi dell'art. 6, comma 5, lett. *b*), *c*) e *d*), la convenzione urbanistica può richiedere la realizzazione di interventi di desigillazione di aree urbanizzate, da destinare a dotazioni territoriali che prevedano la conservazione della permeabilità del suolo, scomputando l'intero valore delle opere dal contributo di costruzione dovuto.

(20) La valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale dei piani, degli accordi operativi e dei piani attuativi di iniziativa pubblica dovrà considerare le alternative localizzative che non comportino consumo del suolo, e la determinazione approvativa dei medesimi strumenti dovrà contenere specifiche e puntuali motivazioni relative alla necessità di prevedere l'utilizzo di suolo inedificato.

accrescere la dispersione insediativa. Inoltre, l'articolo 36 detta specifiche disposizioni per il territorio rurale²¹.

La legge disciplina anche le trasformazioni attuabili prima dell'approvazione dei nuovi PUG²². Innanzitutto, le aree utilizzate per l'attuazione delle previsioni dei piani urbanistici vigenti, non sono computate nella quota massima di consumo di suolo.

In via di prima applicazione, la quota massima di superficie territoriale consumabile è riconosciuta a ciascun Comune o all'Unione cui sia stato conferito l'esercizio della funzione di pianificazione urbanistica, con riferimento alla superficie del territorio urbanizzato perimetrato dal PUG. Nelle more dell'adozione del PUG e del PTM, i Comuni e la Città metropolitana di Bologna possono adeguare la disciplina del territorio rurale prevista nei propri strumenti di pianificazioni alle disposizioni dell'articolo 36. I limiti alla capacità edificatoria delle unità poderali agricole sono trascritti a cura e spese degli interessati presso la competente conservatoria dei registri immobiliari, all'atto della variazione catastale degli edifici non più funzionali all'agricoltura.

Il monitoraggio delle trasformazioni realizzate in attuazione del piano vigente è effettuato dai Comuni, che devono inviarne semestralmente gli esiti alla Regione, secondo il modello dati indicato nella deliberazione della giunta regionale n. 376 del 2018.

La legge, infine, stabilisce che la Regione provvede al monitoraggio del consumo di suolo e alla pubblicazione sul proprio sito *web* dei relativi dati e che i Comuni debbano pubblicare annualmente i dati numerici e cartografici dello stato del consumo di suolo nel proprio territorio.

(21) Si stabilisce che nel territorio rurale la realizzazione di nuovi fabbricati è ammessa solo se necessaria alla conduzione del fondo, all'esercizio dell'attività agricola e di quelle ad essa connesse e se non sussistano ragionevoli alternative consistenti nel riuso o nella trasformazione di fabbricati esistenti. Essi devono essere realizzati all'interno o in adiacenza ai centri aziendali, evitando la realizzazione di insediamenti isolati, che frammentino e alterino la struttura consolidata del paesaggio rurale, fatta salva l'osservanza delle prescrizioni zootecniche o igienico sanitarie che stabiliscono distanze minime per i nuovi impianti.

(22) Sul punto, si veda B. GRAZIOSI, *Il regime transitorio sulla quota massima di consumo del suolo nella nuova legge urbanistica regionale dell'Emilia-Romagna n. 24 del 21.12.2017*, in *Riv. giur. ed.*, 1, 2018, p. 41 ss.

Istituzionalizzare la partecipazione? Le leggi sulla partecipazione in Italia

Marco Brunazzo

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Istituzionalizzazione e democrazia deliberativa – 3. Le leggi sulla partecipazione in Italia – 3.1 La legge regionale 69/2007 della Regione Toscana – 3.2 La legge regionale 46/2013 della Regione Toscana – 3.3 La legge regionale 3/2010 della Regione Emilia-Romagna – 3.4 La legge regionale 14/2010 della Regione Umbria – 3.5 La legge regionale 28/2017 della Regione Puglia – 4. Un confronto fra le diverse esperienze – 5. Conclusione

1. Introduzione

Sono oramai molto numerosi i processi partecipativi pensati *ad hoc*, nati per affrontare questioni specifiche e terminati dopo la loro naturale conclusione. In processi di questo tipo i cittadini possono discutere di riforme della costituzione (come in Belgio, Irlanda e Islanda¹), di leggi elettorali (come nel caso canadese della *British Columbia*²), di bilanci partecipativi³, di ricostruzione di quartieri cittadini (famoso è il caso di New Orleans dopo l'uragano Katrina⁴) e di molto altro⁵. Que-

(1) Sul punto, B. GEISSEL, S. GHERGHINA, *Constitutional Deliberative Democracy and Democratic Innovations*, in M. REUCHAMPS, J. SUITE (a cura di), *Constitutional Deliberative Democracy in Europe*, Colchester, ECPR Press, 2016, pp. 75-92.

(2) D.F. THOMPSON, *Who Should Govern Who Governs? The Role of Citizens in Reforming the Electoral System*, in M.E. WARREN, H. PEARSE (a cura di), *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, pp. 20-49.

(3) Y. SINTOMER, C. HERZBERG, A. RÖCKE (a cura di), *Démocratie participative et modernisation des services publics: des affinités électives? Enquête sur les expériences de budget participatif en Europe*, Paris, La découverte, 2008.

(4) P.A. WILSON, *Deliberative Planning for Disaster Recovery: Re-membering New Orleans*, in *Journal of Public Deliberation* 5(1), 2009.

(5) M. TRETTEL, *The Politics of Deliberative Democracy. A Comparative Survey of the "Law in Action" of Citizen Participation*, in *Revista de Derecho Político* (94), 2015, pp. 85-114.

sti processi sono spesso organizzati sotto la spinta di comitati spontanei di cittadini e/o per volontà dei governi (di vario livello) con l'idea che sia necessario rafforzare la democrazia rappresentativa innervandola con nuove occasioni di partecipazione da parte dei cittadini ai processi decisionali⁶.

Tutti questi processi rappresentano casi (più o meno importanti) di "innovazione democratica", laddove con questa espressione ci si riferisce a «istituzioni specificatamente pensate per incrementare e approfondire la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali politici»⁷. L'innovazione sta nel fatto che queste istituzioni si aggiungono alle forme tradizionali di partecipazione dei cittadini, come possono essere le elezioni e i *referendum*. Non tutti i paesi sono uguali da questo punto di vista: in alcuni (si pensi al caso della Svizzera o degli Stati Uniti), le innovazioni democratiche hanno una storia ben più lunga che in altri. In tutti i paesi democratici, tuttavia, si registra una crescente attenzione per le forme nuove di coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali politici⁸. Tuttavia, più di recente si è andata diffondendo l'idea che questi processi possano essere in una qualche misura istituzionalizzati, nel senso che possono essere basati su consolidate procedure, prassi e norme, permettendo così ai cittadini di esercitare un ruolo formale nei processi decisionali di una *policy*, di una legge o di un altro tipo di provvedimento⁹. Come ricordano Hartz-Karp e Briand¹⁰, istituzionalizzare la partecipazione vuol dire incorporare nuove forme di partecipazione nelle strutture e nei processi decisionali politici legalmente fondati di una comunità o di una società. L'istituzionalizzazione comporta la persistenza e la riproduzione di un modello di comportamento o di una procedura che procede indipendentemente dalle caratteristiche, dagli interessi e

(6) J. HARTZ-KARP, M.K. BRIAND, *Institutionalizing deliberative democracy*, in *Journal of Public Affairs* 9 (1), 2009, pp. 125-141.

(7) G. SMITH, *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, p.1.

(8) *Ibidem*.

(9) A. FLORIDIA, *Democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi*, Roma, Carocci, 2012.

(10) J. HARTZ-KARP e M.K. BRIAND, *Institutionalizing deliberative democracy*, in *Journal of Public Affairs*, 9 (1), 2009, p. 128.

dalle preferenze degli individui che ne sono coinvolti. «Istituzionalizzare la partecipazione – ricorda giustamente Lewanski¹¹ – significa quindi regolarla con norme e procedure, farla diventare una routine abituale». In questo articolo ci si occuperà di un caso rilevante di istituzionalizzazione della partecipazione, quello delle leggi sulla partecipazione approvate in diverse Regioni italiane. La rilevanza sta nel fatto che l'Italia è stata il paese in cui è stata approvata la prima legislazione in materia a livello regionale¹², ma anche che le diverse Regioni (al momento si tratta della Toscana, dell'Emilia-Romagna, della Puglia e, con alcune note di cautela di cui si parlerà in seguito, dell'Umbria) hanno adottato soluzioni in parte diverse che presentano abbastanza bene la variabilità con cui può essere istituzionalizzata la democrazia partecipativa.

L'articolo è strutturato come segue. Nel primo paragrafo vengono introdotti i termini generali del dibattito sul tema dell'istituzionalizzazione della democrazia partecipativa, evidenziando come esso divida gli studiosi in coloro che vi vedono più rischi e coloro che vi vedono più opportunità. Nei paragrafi seguenti verranno presentati i punti essenziali delle leggi sulla partecipazione approvate in alcune Regioni italiane. Nel paragrafo finale le leggi vengono comparate rispetto ai quattro criteri essenziali dei processi partecipativi indicati nella Dichiarazione di Brisbane del 2005, integrità, inclusione, deliberazione e influenza.

2. Istituzionalizzazione e democrazia deliberativa

L'istituzionalizzazione delle pratiche partecipative comporta «l'incorporazione di attività deliberative nelle strutture e nei processi decisionali politici legalmente costituiti di una comunità o di una società»¹³. Come ricorda Lewanski¹⁴, ci sono diversi modi per promuovere l'istituzionalizzazione dei processi partecipativi. Il primo è quello delle po-

(11) R. LEWANSKI, *La Prossima Democrazia: dialogo, deliberazione, decisione*, 2016, p. 133.

(12) R. LEWANSKI, *Institutionalizing Deliberative Democracy: The "Tuscany laboratory"*, in *Journal of Public Deliberation* 9(1), 2013, p. 3.

(13) J. HARTZ-KARP e M.K. BRIAND, *Institutionalizing deliberative democracy*, in *Journal of Public Affairs* 9 (1), 2009, pp. 125-141.

(14) R. LEWANSKI, *La Prossima Democrazia: dialogo, deliberazione, decisione*, 2016, pp. 133-134.

litiche pubbliche di promozione pro-attiva della partecipazione, cioè di leggi che richiedono che le decisioni vengano prese attraverso la creazione di processi partecipativi; il secondo è quello dei finanziamenti, cioè del sostegno economico pubblico a tali processi; il terzo è la creazione di organismi o uffici *ad hoc*, come la *Commission nationale du débat public* (CNDP) in Francia, il *Danish Board of Technology Foundation* in Danimarca o l'*Office de consultation publique de Montréal* in Canada.

La necessità o meno di istituzionalizzare le pratiche partecipative ha dato vita a un importante dibattito scientifico¹⁵. Da una parte, vi sono coloro che, come Lanzalaco¹⁶ e Bobbio¹⁷, la accettano pur evidenziandone alcuni rischi. Bobbio, in particolare, ricorda che «La democrazia partecipativa deve darsi regole, [...] ma esse devono essere flessibili e condivise dai partecipanti, non imposte dall'alto nel quadro di disposizioni legislative. [...] Le vie della democrazia partecipativa vanno reinventate ogni volta, [...] a seconda della questione che si vuole affrontare»¹⁸. Dall'altra, vi sono coloro che vedono nell'istituzionalizzazione l'acquisizione di nuovo potere decisionale da parte dei cittadini coinvolti. Wampler definisce «democrazia partecipativa istituzionalizzata» le pratiche che sono in grado di vincolare le scelte del governo¹⁹; Budge dichiara che «le istituzioni e le regole sono fattori cruciali per quanto riguarda l'innovazione democratica. Se ai cittadini non sono dati poteri quanto più vasti possibile sulle politiche pubbliche che li riguardano, la politica rimarrà carente in termini di democrazia, a prescindere da quanto sia informata e razionale la discussione»²⁰; Fung e Wrigth, infine, ricordano che «quando questa rior-

(15) M. ALLIULI, *Pratiche partecipative e istituzionalizzazione Tra ritualità e decision-making*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche* (3), 2011, pp. 443-475.

(16) L. LANZALACO, *Democrazia deliberativa, innovazione istituzionale e sviluppo locale*, in *I quaderni della Camera di commercio industria, artigianato agricoltura di Macerata*, 10, 2007, pp. 7-14.

(17) L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, 4, 2006, pp. 11-26.

(18) *Ivi*, p. 24.

(19) B. WAMPLER, *When Does Participatory Democracy Deepen the Quality of Democracy? Lessons from Brazil*, in *Comparative Politics*, 41 (1), 2008, pp. 61-81.

(20) I. BUDGE, *Deliberative Democracy Versus Direct Democracy- Plus Political Parties!*, in M.

ganizzazione ha successo, i partecipanti hanno il lusso di dare per scontato un qualche esercizio di autorità; non hanno bisogno di spendere buona parte delle energie nel combattere per il potere (o contro di esso)²¹. Tutto ruota attorno ai rischi ed opportunità associati all'istituzionalizzazione dei processi partecipativi²². Tra i rischi, la letteratura evidenzia problemi legati alla ritualizzazione e sclerotizzazione della partecipazione, al possibile controllo "dall'alto" teso ad addomesticare (o, addirittura, a manipolare) la partecipazione, alla riproduzione delle ineguaglianze strutturali di potere all'interno della società e dell'economia²³. Tra i vantaggi, vi sono i temi che vanno dal conferimento di legittimità, efficacia e influenza ai processi decisionali pubblici, alla creazione di spazi che favoriscono l'azione collettiva; dalla promozione della partecipazione volontaria, all'offerta di garanzie sostantive e procedurali necessarie per evitare possibili distorsioni e manipolazioni; dai limiti di discrezionalità del sistema politico in termini di partecipazione, al rendere stabili nel tempo pratiche di partecipazione; e, infine, dall'influenza sulle scelte di governo, alla riconfigurazione degli attori che prendono parte ai processi decisionali. Se prevalgono gli uni o gli altri, è ancora oggetto di ricerca scientifica²⁴, e molto lavoro c'è ancora da fare per rispondere alla domanda di Sintomer e De Maillard: «Sono (le pratiche partecipative) istituzionalizzate e quindi sottoposte a un forte controllo di attori politici e amministrativi? Oppure l'istituzionalizzazione è una nuova risorsa per l'azione associativa, che può cambiare il modo in cui le politiche pubbliche sono implementate?»²⁵.

SAWARD (a cura di), *Democratic Innovation: Deliberation, Representation and Association*, London, Routledge, 2002, p. 195.

(21) A. FUNG, E.O. WRIGHT, *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, in *Politics & Society*, 29 (1), 2001, p. 23.

(22) R. LEWANSKI, *La Prossima Democrazia: dialogo, deliberazione, decisione*, 2016, pp. 134-135.

(23) M. ALLULLI, *Pratiche partecipative e istituzionalizzazione. Tra ritualità e decision-making*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 3, 2011, p. 446.

(24) E. D'ALBERGO e G. MOINI, *Pratiche partecipative e politiche pubbliche: studi di caso a Roma*, in *La Rivista delle politiche sociali*, 2, 2006, pp. 365-385.

(25) Y. SINTOMER e J. DE MAILLARD, *The Limits to Local Participation and Deliberation in the French Politique de la Ville*, in *European Journal of Political Research*, 46, 2007, p. 505.

L'aumento della propensione alla regolamentazione formale, da parte degli enti pubblici, dei processi partecipativi è ben visibile anche in Italia²⁶, non solo perché numerose leggi disciplinano la partecipazione in numerosi ambiti di politica pubblica (come può essere la pianificazione territoriale, l'assistenza, la sanità, il commercio, lo sviluppo economico, l'ambiente e altri), ma anche perché alcune Regioni si sono dotate di leggi di carattere generale finalizzate a promuovere la partecipazione. Di queste ultime ci si occuperà nelle pagine seguenti. La partecipazione, in questi casi, diventa una «*policy* istituzionale»²⁷.

3. Le leggi sulla partecipazione in Italia

Attualmente sono tre le Regioni italiane ad avere approvato una legge sulla partecipazione. Si tratta della Toscana (che ha approvato la l.r. n. 69/2007 e la successiva l.r. n. 46/2013), dell'Emilia-Romagna (l.r. n. 3/2010) e della Puglia (l.r. n. 28/2017). C'è poi il caso della Regione Umbria, che ha approvato nel 2010 (l.r. n. 14/2010) una legge che disciplina l'iniziativa legislativa, il *referendum*, la petizione e – unico istituto a cui si farà cenno in questa sede – la consultazione. Queste leggi sono state oggetto di numerose revisioni, di cui si terrà conto nella illustrazione delle varie normative.

Altre Regioni stanno pensando a leggi analoghe. Per esempio, la Regione Abruzzo ha avviato un processo di consultazione (*online*) per una legge dal titolo «Disposizioni sulla partecipazione allo svolgimento delle funzioni regionali» nel 2015²⁸; il Friuli Venezia Giulia sta discutendo un progetto di legge di iniziativa consiliare approvato nel 2013 dal titolo «Regolamentazione delle attività di rappresentanza istituzionale degli interessi particolari nell'ambito dei processi decisionali della Regio-

(26) U. ALLEGRETTI, *L'amministrazione dell'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, Giuffrè, 2009.

(27) L. LANZALACO, *Democrazia deliberativa, innovazione istituzionale e sviluppo locale*, cit. Ma anche A. FLORIDIA, *Le "buone ragioni" di una legge: dilemmi e argomenti sul senso della partecipazione (e sui modi del governare)*, in M. MORISI, C. PERRONE (a cura di), *Giochi di potere. Partecipazione, piani e politiche territoriali*, Torino, UTET, 2013, p. 21.

(28) Cfr. <https://urp.regione.abruzzo.it/images/ppt/PresPartecipazione.pdf> (ultimo accesso 18/5/2018).

ne autonoma Friuli Venezia Giulia»²⁹; la Regione Lazio sta lavorando dal 2014 a una proposta di legge dal titolo «Norme sulla promozione della partecipazione dei cittadini nell'elaborazione delle politiche regionali e locali»³⁰; la Regione Liguria sta discutendo di almeno tre progetti di legge di iniziativa consiliare approvato nel 2015 e 2016 il più importante dei quali (ai fini del ragionamento qui proposto) è quello intitolato «Norme regionali in materia di partecipazione e Dibattito pubblico»³¹; la Regione Lombardia sta affrontando dallo scorso marzo 2017 una discussione su una proposta di legge dal titolo «Promozione della partecipazione popolare alla elaborazione delle politiche regionali»³²; la Regione Sardegna sta discutendo dal 2014 della proposta di legge intitolata «Norme per la partecipazione dei cittadini all'elaborazione delle politiche pubbliche regionali e locali»³³.

Vi sono poi dei casi in cui la partecipazione non viene promossa attraverso una legge *ad hoc* ma ha un ruolo importante in altre leggi. Questo è il caso, per esempio, della Provincia autonoma di Trento, che, al Capo V-ter della l.p. n. 3/2006 intitolata «Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino» (così come modificata con la l.p. n. 12 del 13 novembre 2014), istituisce una Autorità per la partecipazione locale, un organo indipendente per la garanzia e la promozione dei processi partecipativi in quel livello istituzionale costituito dai Comuni appartenenti al medesimo "territorio" che, in Trentino, va sotto il nome di comunità³⁴. Chiaramente, la promozione della partecipazione può non necessariamente richiedere l'adozione di una legge specifica, come dimostra il dif-

(29) Cfr. http://www.consiglio.regione.fvg.it/iterdocs/Serv-1C/ITER_LEGGI/LEGISLATURA_XI/TESTI_PRESENTATI/009_PDL.pdf (ultimo accesso 18/5/2018).

(30) Cfr. http://atticlr.regione.lazio.it/proposteLegge_dettaglio.aspx?id=139 (ultimo accesso 1/9/2017).

(31) Cfr. <http://iterc.regione.liguria.it/VisSintesi.asp?comando=Ricerca&modalita=Scheda&AnnoProc=2016&NumProc=441> (ultimo accesso 18/5/2018).

(32) Cfr. http://www.consiglio.regione.lombardia.it/c/document_library/get_file?uuid=7d25fbc8-3450-44b0-a5dc-2b990d2d9f96&groupId=38960 (ultimo accesso 1/9/2017).

(33) Cfr. <http://consiglio.regione.sardegna.it/XVLegislatura/Disegni%20e%20proposte%20di%20legge/PL113.asp> (ultimo accesso 18/5/2018).

(34) Cfr. <https://apl.provincia.tn.it/> (ultimo accesso 18/5/2018).

fondersi di processi deliberativi in varie città e territori. Inoltre, numerose sono le norme, a cominciare dagli Statuti regionali, che prevedono il coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali pubblici anche in Regioni che non si sono (ancora?) dotate di una organica legge sulla partecipazione³⁵ (tab. 1).

Tab. 1. Comparazione tra le leggi sulla partecipazione di Toscana, Emilia-Romagna, Umbria e Puglia.

	Toscana l.r. 69/2007	Toscana l.r. 46/2013	Emilia-Romagna l.r. 3/2010	Umbria l.r. 14/2010	Puglia l.r. 28/2017
Titolo	Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali	Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali	Norme per la definizione e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali	Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)	Legge sulla partecipazione
N. articoli	30	32	18	74	19
N. capi/titoli	8	5	5	7	4
Strumenti	<i>Soft law</i>	<i>Soft law</i> e <i>hard law</i> (Dibattito pubblico)	<i>Soft law</i>	<i>Soft law</i>	<i>Soft law</i> e <i>hard law</i> (Dibattito pubblico)

3.1 La legge regionale 69/2007 della Regione Toscana

La legge regionale toscana n. 69/2007 del 27 dicembre 2007 recante «Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali» è stata la prima legge generale sulla demo-

(35) N. VIZIOLI, *La democrazia partecipativa nella legislazione regionale italiana*, in *Revista catalana de dret públic*, 48, 2014, pp. 187-205.

crazia partecipativa in Italia. Trattandosi di una legge senza precedenti, il legislatore ha ritenuto opportuno approvare una *sunset law*, ovvero una legge con una vigenza limitata fino al 31 dicembre 2012 (poi prorogata al 31 marzo 2013 dalla l.r. n. 72/2012 per consentire la regolare conclusione dei processi partecipativi avviati e non conclusi)³⁶.

Gli obiettivi della legge sono chiaramente esplicitati fin dall'art. 1 e, in particolare, al comma 3, in cui si precisa che, tra l'altro,

La presente legge persegue (...) gli obiettivi di:

- a) contribuire a rinnovare la democrazia e le sue istituzioni integrandola con pratiche, processi e strumenti di democrazia partecipativa;
- b) promuovere la partecipazione come forma ordinaria di amministrazione e di governo della Regione in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi;
- c) rafforzare, attraverso la partecipazione degli abitanti, la capacità di costruzione, definizione ed elaborazione delle politiche pubbliche;
- d) creare e favorire nuove forme di scambio e di comunicazione tra le istituzioni e la società; (...)
- f) contribuire alla parità di genere;
- g) favorire l'inclusione dei soggetti deboli e l'emersione di interessi diffusi o scarsamente rappresentati;
- h) sollecitare e attivare l'impegno e la partecipazione di tutti alle scelte e alla vita delle comunità locali e regionale; (...)

All'art. 2 vengono quindi identificati i titolari del diritto di partecipazione. Da questo punto di vista, la Toscana predilige una titolarità assegnata all'individuo³⁷. Infatti, la legge fa riferimento ai cittadini residenti e gli stranieri o apolidi regolarmente residenti nel territorio interessato da processi partecipativi; le persone che lavorano, studiano o soggiornano nel territorio interessato; i toscani residenti all'estero quando si trovano in Toscana; altre persone, anche su loro richiesta, che hanno interesse rispetto al territorio in questione o all'oggetto del processo partecipati-

(36) A. FLORIDIA, *Democrazia deliberativa e processi decisionali: la legge della Regione Toscana sulla partecipazione*, in *Stato e mercato*, 1, 2008, pp. 83-110; ID., *Le "buone ragioni" di una legge: dilemmi e argomenti sul senso della partecipazione (e sui modi del governare)*, cit.

(37) A. MENGOZZI, *Prove di democrazia partecipativa: la legge sulla partecipazione dell'Emilia-Romagna*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 1, 2011, pp. 33-38.

vo e che il responsabile del dibattito ritenga utile far intervenire nel processo partecipativo stesso.

Per il resto, la legge 69/2007 è costruita intorno a tre pilastri³⁸. Il primo di essi riguarda l'istituzione del dibattito pubblico regionale (art. 7), ovvero la *possibilità* che, su grandi interventi con rilevanti impatti di natura ambientale, territoriale, sociale ed economica, si svolga un confronto pubblico organizzato sulla base di regole precise, dalla durata di sei mesi (prorogabile al massimo di tre mesi), condotto sotto la responsabilità dell'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione. Il dibattito pubblico aspira alla massima trasparenza nella fase di individuazione delle ragioni di un progetto, delle possibili soluzioni e delle possibili alternative. Esso dovrebbe costituire una occasione di apertura e di coinvolgimento collettivo, di confronto tra ipotesi e soluzioni alternative e di trasparenza attraverso la diffusione della documentazione tecnica, l'incontro con esperti, la promozione di forum tematici o altri momenti online.

Il secondo pilastro riguarda il sostegno regionale ai processi di partecipazione. Possono presentare domanda di sostegno i residenti in ambiti territoriali di una o più Province, Comuni, circoscrizioni comunali nella misura stabilita all'art. 14.1.a. Possono altresì avanzare proposte Enti locali e istituti scolastici (in forma singola o associata). Anche le imprese possono presentare domanda di sostegno su proprie progettazioni o interventi che presentino un rilevante impatto di natura ambientale, sociale ed economico nel territorio interessato. Il sostegno dei progetti ammessi dall'Autorità può essere di tipo finanziario, metodologico o sotto forma di assistenza nella comunicazione, anche mediante supporti informatici.

Per essere ammessi al sostegno, i progetti devono avere un oggetto chiaro e circoscritto, devono essere della durata massima di sei mesi, indicare i metodi e gli strumenti più adatti alle finalità preposte, devono garantire massima "inclusività", ossia il coinvolgimento di tutti i punti di vista e interessi e le pari possibilità per tutti coloro che sono coinvolti di esprimersi. La gestione dei processi deve essere affidata a un sogget-

(38) A. FLORIDIA, *Un'idea deliberativa della democrazia: genesi e sviluppo di un modello teorico*, Bologna, il Mulino, 2017.

to neutrale. Se è un Ente locale ad avanzare domanda di sostegno, esso deve anche dichiarare, all'inizio del processo, di impegnarsi a "tener conto" dell'esito del processo partecipativo o, in ogni caso, di motivare adeguatamente e pubblicamente le ragioni del mancato o parziale accoglimento dei risultati.

Il terzo pilastro è quello relativo al rafforzamento ed estensione, tramite una serie di modifiche alla legislazione regionale vigente, dei numerosi momenti di "partecipazione" che sono già previsti nelle politiche regionali e nelle stesse procedure della programmazione della Regione Toscana.

Vale la pena, a questo punto, aprire una breve parentesi sull'Autorità regionale per la partecipazione. Come riportato all'art. 3.2, l'Autorità è un organo monocratico il cui titolare è individuato in persona competente nell'ambito del diritto pubblico e delle scienze politiche o di comprovata esperienza nelle metodologie e nelle pratiche partecipative. L'Autorità è nominata dal Consiglio regionale e dura in carica fino alla vigenza della legge.

3.2 La legge regionale 46/2013 della Regione Toscana

Il nuovo testo della legge regionale sulla partecipazione è stato elaborato al termine di un processo di valutazione previsto dall'art. 26.2 della stessa legge 69/2007 e dopo un'indagine conoscitiva svolta dalla Prima commissione consiliare, di concerto con l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, anche su richiesta del portavoce dell'opposizione. Il processo e l'indagine sono stati svolti nel corso del 2012 e hanno condotto alla risoluzione n. 168 del 19 dicembre 2012³⁹, nella quale il Consiglio regionale rimarcava come non fosse venuta meno l'opportunità di uno strumento legislativo in tema di partecipazione, pur con l'introduzione di alcune importanti modifiche ed innovazioni che permettessero di superare le criticità emerse. La proposta emersa dal gruppo di lavoro misto Consiglio-Giunta formulata nei primi mesi del 2013 è stata successivamente discussa dal Consiglio regionale che, il 2 agosto 2013, ha approvato la legge regionale n. 46 intitolata «Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali».

(39) Cfr. <http://www.agorale.insidesupport.org/uploads/docs/RTrisoluzione168.pdf> (ultimo accesso 1/9/2017).

Le principali novità della nuova legge sono richiamate anche nel suo titolo: la nuova disciplina del dibattito pubblico regionale, che diventa obbligatorio, date certe soglie finanziarie e determinate fattispecie⁴⁰. Il nuovo art. 7 non fa più riferimento alla possibilità di organizzare un dibattito pubblico nel caso di “grandi interventi”. Piuttosto, assume come possibile oggetto «opere, progetti e interventi che assumano una particolare rilevanza per la comunità regionale in materia ambientale, territoriale, paesaggistica, sociale, culturale ed economica». Il dibattito pubblico, non chiaramente definito nella legge precedente, viene qui identificato come «un processo di informazione, confronto pubblico e partecipazione», che si svolge, «di norma, nelle fasi preliminari di elaborazione di un progetto, o di un’opera o di un intervento», quando «tutte le diverse opzioni sono ancora possibili», o anche «in fasi successive ma comunque non oltre l’avvio della progettazione definitiva».

Stando al nuovo art. 8, il dibattito pubblico diventa quindi obbligatorio per tutte le opere pubbliche che superano la soglia di cinquanta milioni di euro di investimenti complessivi, per tutte le opere private che superano la suddetta soglia finanziaria, per le previsioni di localizzazione contenute in piani regionali, in relazione ad opere pubbliche nazionali. L’attivazione del dibattito pubblico rimane facoltativa per tutte le opere, *pubbliche e private*, che comportano investimenti complessivi fra dieci e cinquanta milioni di euro che presentano rilevanti profili di interesse regionale. Infine, il dibattito pubblico è previsto per le opere pubbliche statali sulle quali la Regione è chiamata ad esprimersi, nei limiti compatibili, però, con il rispetto dei tempi e delle procedure previste dalla legge statale.

L’art. 8 presenta gli elementi di maggiore novità rispetto alla legge precedente, anche con riferimento al coordinamento tra dibattito pubblico e valutazione di impatto ambientale (VIA) (art. 9), alla procedura di attivazione del dibattito pubblico (art. 10), all’indizione, modalità di svolgimento ed effetti del dibattito pubblico (art. 11), alla conclusione del dibattito pubblico (art. 12). Rispetto a quest’ultimo punto, la nuova legge specifica che «l’Autorità riceve il rapporto finale formulato dal responsa-

(40) V. DE SANTIS, *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, in *Rivista AIC Associazione italiana dei costituzionalisti*, ottobre 2013.

bile del dibattito pubblico», che viene reso pubblico, inviato alla Giunta regionale e al Consiglio regionale, e inviato al soggetto promotore o titolare dell'opera. Quest'ultimo dispone di novanta giorni dalla pubblicazione del rapporto per comunicare se intende, anche sulla base di quanto emerso dal dibattito, rinunciare all'opera, proporre modifiche al progetto originario, o confermare tale progetto.

Anche il nuovo capo terzo relativo al «Sostegno regionale ai processi partecipativi» introduce alcune innovazioni, volte soprattutto a semplificare le procedure. Per esempio, nel nuovo testo (artt. 14 e 15) si prevede l'introduzione di una domanda preliminare di richiesta di un sostegno da presentare all'Autorità in cui i proponenti presentano un progetto di massima. Solo dopo una valutazione da parte dell'Autorità e solo dopo l'accoglimento della domanda, e la fissazione dell'entità del sostegno finanziario, il proponente procede ad una più definita e compiuta elaborazione del progetto, anche sulla base delle risorse disponibili. Importanti novità riguardano anche l'Autorità regionale (artt. 3-6). Se, da una parte, viene confermata la natura indipendente dell'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione, dall'altra viene superata la sua natura monocratica. La nuova Autorità ha una natura collegiale ed è composta da tre componenti, nominati dal Consiglio regionale⁴¹. Tali componenti sono identificati tra persone di comprovata esperienza nelle metodologie e nelle pratiche partecipative. La durata della loro carica è di cinque anni a decorrere dalla nomina, e non è quindi legata alla scadenza della legislatura regionale. La legge fissa anche le procedure della nomina dei componenti.

3.3 La legge regionale 3/2010 della Regione Emilia-Romagna

La seconda Regione italiana ad approvare una legge sulla partecipazione in ordine di tempo è stata l'Emilia-Romagna⁴². Si tratta della leg-

(41) Formulazione approvata con la l.r. 19 febbraio 2014, n. 9, art. 1. Nella versione originale, solo due dei tre componenti erano di nomina del Consiglio regionale, essendo il terzo di nomina da parte della Giunta regionale.

(42) M. CIANCAGLINI, *Tra democrazia partecipativa e concertazione. La legge regionale 3/2010 dell'Emilia-Romagna*, in *Istituzioni del federalismo* XXXII(2), 2010, pp. 215-253; A. MENGIOZZI, *Prove di democrazia partecipativa: la legge sulla partecipazione dell'Emilia-Romagna*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 1, 2011, pp. 33-38; N. VIZIOLI, *La democrazia*

ge regionale n. 3 del 9 febbraio 2010. Essa comincia identificando alcuni principi generali, specificando che la democrazia rappresentativa e quella partecipativa non sono in conflitto tra di loro. L'art. 1.1, infatti, recita:

La democrazia rappresentativa è un ideale fondativo degli Stati moderni ed è riconosciuta come una condizione essenziale per affermare il diritto di partecipazione dei cittadini dal Trattato dell'Unione europea, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dalla Costituzione italiana e dallo Statuto regionale. Lo sviluppo della democrazia partecipativa è coerente con gli ideali fondativi della Repubblica, promuove una maggiore ed effettiva inclusione dei cittadini e delle loro organizzazioni nei processi decisionali di competenza delle istituzioni elettive, rafforza la democrazia.

Segue, all'art. 2, l'enunciazione degli obiettivi della legge, tra cui incrementare la qualità democratica delle scelte delle Assemblee elettive e delle Giunte, a livello regionale e locale, creare maggiore coesione sociale, operare per elevare la qualità delle risorse immateriali quali la fiducia collettiva, il sapere contestuale e le competenze di coordinamento, favorire la produzione di nuove risorse materiali e la distribuzione in modo più condiviso di quelle esistenti.

Sono titolari del diritto di partecipazione «tutte le persone, le associazioni e le imprese che siano destinatari, singolarmente o collettivamente, delle scelte contenute in un atto regionale o locale di pianificazione strategica, generale o settoriale, o di atti progettuali e di attuazione in ogni campo di competenza regionale, sia diretta che concorrente» (art. 2.1). Come nel caso della Toscana, il diritto di partecipazione è riconosciuto anche nel caso in cui la Regione e gli Enti locali debbano esprimere pareri non meramente tecnici nei confronti di opere pubbliche nazionali (art. 2.2).

I processi partecipativi sono definiti come percorsi di discussione organizzata che vengono avviati in riferimento a un progetto futuro o a una

futura norma di competenza delle Assemblee elettive o delle Giunte, regionali o locali, in vista della loro elaborazione, mettendo in comunicazione attori e istituzioni, al fine di ottenere la completa rappresentazione delle posizioni, degli interessi o dei bisogni sulla questione, nonché di giungere a una mediazione o negoziazione, ricercando un accordo delle parti coinvolte sulla questione oggetto degli atti in discussione (art. 10.3).

Nel tentativo di conciliare la democrazia rappresentativa e quella partecipativa, la legge 3/2010 cerca di favorire un coinvolgimento maggiore delle amministrazioni nei processi partecipativi. Lo fa, per esempio, prescrivendo che l'Assemblea regionale dedichi un'apposita sessione annuale alla partecipazione e approvi il programma di iniziative per la partecipazione, che contiene anche gli indirizzi su criteri e modalità per la concessione dei contributi regionali, la cui proposta spetta alla giunta (art. 6.2).

I processi partecipativi possono prendere avvio su richiesta dei cittadini singoli o associati nel rispetto delle modalità previste dallo statuto dell'ente competente. Tuttavia, i processi partecipativi sostenuti dalla Regione possono essere avviati solo su istanza della Giunta o dell'Assemblea legislativa, ovvero degli Enti locali (anche in forma associata) e delle loro circoscrizioni (artt. 4 e 5).

Sulla base degli indirizzi stabiliti dall'Assemblea, la Giunta annualmente stabilisce i requisiti dei progetti di partecipazione da ammettere al contributo regionale, le modalità per la presentazione delle domande e i criteri per la valutazione delle domande e le relative priorità (art. 9).

I processi partecipativi (della durata massima di 6 mesi eventualmente prorogabili) possono riguardare progetti, atti normativi o procedure amministrative o andare anche oltre le loro disposizioni se riguardanti progetti, iniziative o scelte pubbliche sui quali la Regione o gli Enti locali non hanno ancora avviato alcun procedimento amministrativo o assunto un atto definitivo. Prima della presentazione alla Giunta, i progetti devono essere certificati dal tecnico di garanzia.

Un dirigente dell'Assemblea legislativa, designato dal Presidente dell'Assemblea legislativa, esercita le funzioni di tecnico di garanzia in materia di partecipazione. Tra i suoi compiti vi è quello di fornire i materiali e la documentazione utile per progettare e predisporre i processi di

partecipazione su questioni di rilevanza regionale, esaminare le proposte di progetto e certificarne la qualità, offrire un supporto di consulenza metodologica all'elaborazione e alla conduzione dei processi partecipativi, offrire un supporto nella comunicazione, anche mediante supporti informatici. Inoltre esso svolge un compito di mediazione finalizzata alla partecipazione e di promozione del confronto democratico (artt. 8 e 15)⁴³.

Il tecnico di garanzia, il dirigente della Giunta regionale competente per i procedimenti amministrativi e due esperti appartenenti all'amministrazione degli Enti locali, designati dal Consiglio delle autonomie locali, compongono il Nucleo tecnico di integrazione. Questo nucleo ha il compito di esaminare e studiare le migliori pratiche partecipative attuate in Italia e all'estero, elaborare raccomandazioni tecniche non vincolanti relative ai processi partecipativi, nonché formare i dipendenti delle pubbliche amministrazioni regionali e locali sui temi della partecipazione (art. 7).

Alla fine di un processo partecipativo l'ente responsabile deve approvare un documento conclusivo che dà atto del processo partecipativo seguito e della proposta partecipata. L'ente responsabile della decisione istituzionale da assumere non ha obbligo alcuno di recepire le conclusioni del procedimento. Tuttavia, è tenuto a darne una comunicazione pubblica con ampia rilevanza e precisione e ad esporre le motivazioni delle proprie decisioni, soprattutto nel caso in cui esse siano diverse dalle conclusioni del procedimento partecipativo (art. 16).

3.4 La legge regionale 14/2010 della Regione Umbria

Approvata solo sette giorni dopo la legge dell'Emilia-Romagna, la legge n. 14 del 16 febbraio 2010 della Regione Umbria introduce nuove regole a presidio della partecipazione politica e amministrativa della società civile alle procedure decisionali di competenza delle istituzioni regio-

(43) Chiaramente, la scelta emiliano-romagnola è diversa, sotto il profilo delle garanzie offerte da quella toscana. Se, da una parte, il fatto che il Tecnico di garanzia svolga un ruolo apicale nella struttura amministrativa regionale potrebbe prefigurare un maggiore coordinamento tra le iniziative partecipative e quelle rappresentative, dall'altra, sotto il profilo della sua terzietà la soluzione emiliano-romagnola appare meno garantista di quella toscana.

nali. A questo scopo, essa prevede quattro strumenti: l'iniziativa legislativa, l'iniziativa referendaria, il diritto di petizione e, infine, la consultazione⁴⁴. In questo paragrafo ci si sofferma su quest'ultima.

La legge stabilisce che la consultazione «consente il coinvolgimento del cittadino nell'esercizio delle funzioni delle istituzioni regionali, attraverso canali di ascolto immediato e diretto delle sue opinioni» (art. 62). È da notare che la riforma attuata con l'approvazione della legge regionale n. 14 del 1° febbraio 2016, art. 27, allarga la lista dei soggetti che possono partecipare alle consultazioni ai «soggetti interessati».

Anche in questo caso, la legge regionale si pone obiettivi legati, primariamente, alla promozione della partecipazione diffusa di cittadini, singoli e associati, alle funzioni legislative e amministrative delle istituzioni regionali. Parallelamente alle altre leggi, inoltre, anche la legge umbra mira a contribuire a rinnovare la democrazia e le sue istituzioni integrandola con pratiche, processi e strumenti di democrazia partecipativa (art. 1.3.a). La legge umbra si pone l'obiettivo di coinvolgere nei processi di consultazione tutti coloro che dimostrano un interesse legato al territorio, a prescindere dalla loro condizione giuridica di appartenenza. Tuttavia, così facendo, rischia di minare il nesso che lega l'attività decisionale dell'amministrazione territoriale e le comunità locali.

La consultazione può avere luogo nel corso di tutte le fasi dei procedimenti amministrativi e normativi, sia nella fase della decisione, che in quella della valutazione (art. 63). Essa si attua attraverso l'organizzazione di incontri consultivi pubblici (per es. convegni o conferenze di studio), l'audizione diretta di tutte le parti interessate – ma non i singoli cittadini⁴⁵ – al provvedimento all'esame della commissione consiliare interessata, la richiesta di pareri scritti anche mediante l'invio di appositi questionari (art. 64.1). Allo stesso tempo, la Regione si impegna a promuovere la diffusione delle tecnologie utili a garantire a tutte le fasce della popolazione l'accesso alla consultazione.

Anche nel caso della legge umbra, l'esito della consultazione non è giu-

(44) G. SGUEO, *La democrazia partecipativa nelle Regioni. La legge n. 14 del 2010 della Regione Umbria*, in *Quaderni Regionali*, II, 2011, pp. 559-575.

(45) *Ibidem*.

ridicamente vincolante, sebbene «i risultati della consultazione devono essere portati a conoscenza degli interessati, anche mediante la pubblicazione nel portale informatico del Consiglio regionale di tutte le attività conseguenti alla consultazione» (art. 66.2). Allo stesso modo, la Regione deve adoperarsi affinché il diritto alla partecipazione diventi effettivo. A questo fine, essa deve assicurare la più ampia pubblicità e informazione sulle attività dei propri organi, garantendo il diritto di accesso a tutti gli atti richiesti. Non solo. Essa assicura l'informazione su tutte le proposte di legge, di regolamento e di atti amministrativi di indirizzo e di programmazione. Infine, essa utilizza come canali privilegiati di informazione sia il Bollettino Ufficiale della Regione che tutti gli strumenti telematici, avvisi pubblici, pubblicazioni e ogni altro strumento ritenuto adeguato (art. 67).

3.5 La legge regionale 28/2017 della Regione Puglia

Da ultimo, la Regione Puglia ha approvato la «Legge sulla partecipazione» n. 28 il 13 luglio 2017. In linea con quanto dichiarato nelle altre leggi, anche questa norma mira ad accrescere il capitale sociale dei territori per migliorare l'efficienza delle istituzioni pubbliche e promuovere le comunità. La legge vuole promuovere una cultura della responsabilità sociale, basata sulla nozione di cittadinanza attiva e uso condiviso dei beni comuni. A differenza delle altre esperienze, tuttavia, la Regione Puglia dichiara che la partecipazione è un diritto e un dovere delle persone. Inoltre, fin dall'art. 1 viene dichiarata l'intenzione di promuovere l'idea delle «città partecipate» e di una rete di Comuni a sostegno di pratiche di sussidiarietà.

La legge sulla partecipazione indica un metodo di governo basato sul coinvolgimento di cittadini, amministratori e attori sociali, culturali, economici, politici, scientifici, che avranno la possibilità di partecipare alla definizione della programmazione regionale e all'attuazione del programma di governo, nonché sulla sua verifica nell'arco della legislatura. Essa mira, inoltre, a creare una sinergia virtuosa tra partecipazione e rappresentanza riducendo la distanza percepita degli elettori rispetto agli eletti e promuovendo la capacità associativa e di rete dei cittadini e dei Comuni.

Come la legge toscana, anche la legge pugliese istituisce il dibattito

pubblico, obbligatorio in via preliminare, per le grandi opere (che comportano investimenti complessivi superiori a 50 milioni di euro) e per interventi di rilevante impatto territoriale, ambientale, urbanistico, paesaggistico, socio-economico, anche nel caso in cui si debbano esprimere pareri relativi ad opere pubbliche nazionali (art. 7). In particolare, il dibattito pubblico si svolge anche su opere nazionali per le quali la Regione è chiamata ad esprimersi, come infrastrutture stradali e ferroviarie, elettrodotti, impianti per il trasporto o lo stoccaggio di combustibili, porti ed aeroporti, bacini idroelettrici e dighe, reti di radiocomunicazione, trivellazioni a terra e a mare per la ricerca e produzione di idrocarburi (art. 7.5).

Il dibattito pubblico e gli altri processi partecipativi devono svolgersi nell'arco di 6 mesi, e concludersi con un documento ufficiale. Eventuali decisioni difformi dagli esiti della partecipazione, da parte di organismi regionali, dovranno essere dettagliatamente motivate (art. 4.7).

La Giunta regionale adotta un programma annuale della partecipazione che individua le procedure e i procedimenti da sottoporre a processi partecipativi (art. 4). Tuttavia, Enti locali, scuole, università o altre pubbliche amministrazioni possono accedere ai finanziamenti stanziati per la realizzazione di processi partecipativi sulla base di un avviso pubblico. Possono, altresì, presentare domanda le associazioni, le fondazioni e le altre istituzioni di carattere privato senza scopo di lucro. Il programma della partecipazione è sottoposto al parere del Consiglio regionale durante la seduta annuale dedicata all'analisi di questo documento (art. 15).

Ai fini dell'attuazione del programma di governo, vengono istituiti alcuni dispositivi di monitoraggio, valutazione e verifica: si tratta dei *Town Meeting* annuali rivolti a Sindaci e amministratori locali (art. 8.3), e dei *Citizen meeting*, ossia incontri tematici su base territoriale a cui parteciperanno associazioni, *stakeholders*, esponenti della comunità scientifica e altri soggetti (art. 8.4).

La legge istituisce anche l'Ufficio della partecipazione (art. 5), una unità organizzativa in seno alla Giunta regionale con i compiti di predisporre il programma annuale della partecipazione, di seguire dal punto di vista amministrativo tutti i processi partecipativi finanziati, di gestire la piattaforma *web* appositamente creata dalla Regione. In questo caso, si tratta

di uno spazio sul *web* dedicato, collegato al portale istituzionale, a cui i cittadini e gli interessati potranno accedere per trovare ogni informazione relativa ai processi partecipativi avviati in Puglia.

L'art. 11 della legge prevede inoltre la nascita di un organismo di garanzia, istituito presso il Consiglio regionale con il nome di Osservatorio regionale per la partecipazione dei cittadini. I suoi componenti sono eletti dal Consiglio regionale tra i suoi membri, tenendo conto anche della partecipazione delle minoranze. L'Osservatorio elabora orientamenti per la promozione dei processi partecipativi, valuta il rendimento e gli effetti di essi, verifica l'attuazione del programma annuale di partecipazione.

Infine, la Regione si impegna nella promozione della cultura della partecipazione approvando un bando finalizzato a selezionare soggetti e attività culturali da finanziare in ambito culturale e formativo su tematiche legate ai processi partecipativi (art. 16).

4. Un confronto fra le diverse esperienze

Sono numerosi i criteri che possono essere adottati per un confronto tra le diverse leggi regionali sulla partecipazione. Guardando al caso toscano ed emiliano-romagnolo, Mengozzi⁴⁶ propone i seguenti: 1) criteri ed obiettivi che le politiche della partecipazione si propongono di conseguire; 2) definizione di processi partecipativi/deliberativi; 3) soggetti che possono promuovere e attivare processi partecipativi; 4) fasi politiche in cui si possono attivare i processi partecipativi; 5) ambiti tematici e spaziali delle politiche che possono essere sviluppate tramite processi partecipativi; 6) grado di *empowerment* imputabile agli attori e individui coinvolti nei processi; 7) criteri di organizzazione dei processi; 8) criteri di obiettivo dei processi: finalità e risultati che i processi devono raggiungere.

Carson e Lewanski (2008) propongono, invece, di utilizzare i quattro principi basilari della partecipazione indicati nella seminale Dichiarazione

(46) A. MENGOZZI, *Prove di democrazia partecipativa: la legge sulla partecipazione dell'Emilia-Romagna*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 1, 2011, pp. 33-38.

zione di Brisbane delle Nazioni Unite del 2005⁴⁷. Questa dichiarazione è stata il frutto di un lungo lavoro di ricerca sulle diverse definizioni attribuite al concetto di impegno comunitario (“*community engagement*”). Una bozza della dichiarazione è stata sviluppata ai membri della *International Association of Public Participation* (IAP2) Australasia e successivamente discussa e finalizzata nell’*International Conference on Engaging Communities* tenutasi a Brisbane (Australia) nell’agosto 2005. I quattro principi identificati in questa dichiarazione sono i seguenti:

- integrità: presenza di chiarezza e onestà circa l’obiettivo e la portata del processo partecipativo;
- inclusione: garanzia che sia attribuita l’opportunità di esprimersi liberamente e di essere ascoltati a un’ampia gamma di valori e prospettive;
- deliberazione: garanzia che sia fornita una informazione sufficiente e credibile per il dialogo e la scelta oltre che margini di manovra per soppesare diverse opzioni, sviluppare una comprensione comune e apprezzare i rispettivi ruoli e responsabilità;
- influenza: possibilità che hanno le persone di contribuire a progettare il modo in cui parteciperanno e le possibilità di influenza sulle politiche e i servizi.

Da quanto riportato nella discussione precedente, è possibile vedere come le leggi declinino diversamente i quattro criteri, adottando soluzioni in parte diverse (tab. 3).

(47) Cfr. http://www.ncdd.org/exchange/files/docs/brisbane_declaration.pdf (ultima consultazione 1/9/2017).

Tab.3. Integrità, inclusione, deliberazione e influenza nelle leggi sulla partecipazione in Italia.

	Toscana l.r. 69/2007	Toscana l.r. 46/2013	Emilia-Romagna l.r. 3/2010	Umbria l.r. 14/2010	Puglia l.r. 28/2017
Integrità	L'integrità è indicata tra gli obiettivi della legge. Istituzione di un'autorità garante per perseguire questi obiettivi.	Come l.r. n. 69/2007	L'integrità è indicata tra gli obiettivi della legge. Istituzione di un tecnico di garanzia per perseguire questi obiettivi.	L'integrità è indicata tra gli obiettivi della legge. Nessuna istituzione di un'autorità garante.	L'integrità è indicata tra gli obiettivi della legge. Istituzione di un Osservatorio regionale per la partecipazione dei cittadini per perseguire questi obiettivi.
Inclusione	Non ci sono prescrizioni circa gli interessi necessariamente rappresentati, tuttavia viene dato un rilevante peso a questo aspetto in chiave di credibilità del processo.	Come l.r. n. 69/2007	Non ci sono prescrizioni circa gli interessi necessariamente rappresentati; è comunque garantita la possibilità di partecipazione a un numero di soggetti potenzialmente molto elevato.	Non ci sono prescrizioni circa gli interessi necessariamente rappresentati.	Non ci sono prescrizioni circa gli interessi necessariamente rappresentati. La legge riconosce come titolari del diritto di partecipazione sia i soggetti identificati come tali dalle leggi toscane che dalla legge emiliano-romagnola.
Deliberazione	La legge promuove strumenti che vadano al di là della semplice consultazione.	Conferma dell'impianto della l.r. n. 69/2007, ma il dibattito pubblico diventa obbligatorio.	La legge promuove strumenti che vadano al di là della semplice consultazione.	La legge promuove strumenti di consultazione.	La legge promuove strumenti che vadano al di là della semplice consultazione e istituisce il dibattito pubblico obbligatorio.
Influenza	L'influenza non è garantita, ma le amministrazioni devono eventualmente spiegare il loro operato.	Come l.r. n. 69/2007	L'influenza non è garantita, ma le amministrazioni devono eventualmente spiegare il loro operato.	L'influenza non è garantita. Le amministrazioni devono solo impegnarsi a dare visibilità agli atti prodotti nei processi inclusivi.	L'influenza non è garantita, ma eventuali decisioni difformi dagli esiti della partecipazione, dovranno essere motivate.

Si consideri il caso del criterio dell'integrità⁴⁸. Da questo punto di vista, le diverse leggi rimarcano in diversi passaggi la volontà delle Regioni di permettere ai cittadini di esprimersi liberamente. La l.r. toscana 69/2007, per esempio, ricorda all'art. 3 che essa mira a «b) promuovere la partecipazione come forma ordinaria di amministrazione e di governo della Regione in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi; c) rafforzare, attraverso la partecipazione degli abitanti, la capacità di costruzione, definizione ed elaborazione delle politiche pubbliche; d) creare e favorire nuove forme di scambio e di comunicazione tra le istituzioni e la società». Queste parole sono riprese quasi interamente anche nella l.r. 46/2013, art. 1.2.b e c. e, curiosamente, anche nella l.r. 14/2010 della Regione Umbria.

Anche la Regione Emilia-Romagna attribuisce grande rilevanza all'integrità. Fin dall'art. 2.1, la legge evidenzia come la partecipazione serva ad «a) incrementare la qualità democratica delle scelte delle Assemblee elettive e delle Giunte, a livello regionale e locale, nel governo delle loro realtà territoriali e per quanto di loro competenza; b) creare maggiore coesione sociale, governando la conflittualità, facilitando l'individuazione di obiettivi e mezzi condivisi tra gli attori territoriali (...); c) operare per elevare la qualità delle risorse immateriali quali la fiducia collettiva, il sapere contestuale e le competenze di coordinamento attivabili soltanto con il confronto critico costruttivo, costante e inclusivo di tutti gli attori territoriali destinatari delle decisioni pubbliche».

Infine, la Regione Puglia declina il tema dell'integrità in modo leggermente meno astratto promuovendo sì la partecipazione come forma ordinaria di amministrazione e di governo della Regione in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi (art. 2, comma 1, punto a), ma anche specificando che essa serve a garantire «l'individuazione dei contenuti del programma di governo e dei documenti di programmazione, per seguirne l'attuazione o le eventuali modificazioni istituendo dispositivi istituzionali di monitoraggio e di verifica».

Altre differenze sotto il profilo dell'integrità possono essere identificate negli strumenti utilizzati per dare a queste dichiarazioni di intenti

(48) A. KADLEC, W. FRIEDMAN, *Deliberative Democracy and the Problem of Power*, in *Journal of Public Deliberation* 3(1), 2007.

un reale seguito. La Regione Toscana ha adottato lo strumento di maggiore garanzia, istituendo una Autorità regionale per la partecipazione (seppure organizzata in modo diverso, come si è visto, nelle due leggi). La Regione Emilia-Romagna ha invece preferito istituire un tecnico di garanzia scelto tra i dirigenti regionali. La Regione Puglia ha proposto di istituire un Osservatorio regionale per la partecipazione dei cittadini formato da membri eletti dal Consiglio regione tra i suoi consiglieri regionali, scegliendo una soluzione maggiormente “politica”. Infine, la legge umbra non crea nessun organo di garanzia.

Per quanto riguarda il principio dell’inclusione⁴⁹, nessuna delle leggi considerate prescrive quali debbano essere gli interessi rappresentati nei processi inclusivi. Tuttavia, tutte le leggi declinano diversamente i soggetti potenziali interlocutori. La legge toscana 69/2007, per esempio, dichiara di mirare a «favorire l’inclusione dei soggetti deboli e l’emersione di interessi diffusi o scarsamente rappresentati» (art. 2.2.g), concetto ribadito all’art. 1.2.g della l.r. 46/2013. Dove le due leggi toscane sono diverse è nell’elencazione dei titolari del diritto di partecipazione. La prima legge è, almeno sulla carta, maggiormente inclusiva, dando la possibilità di intervenire nei processi partecipativi ai cittadini residenti (anche stranieri o apolidi regolarmente residenti) nel territorio interessato da processi partecipativi stessi, alle persone che lavorano, studiano o soggiornano nel territorio interessato; ai toscani residenti all’estero quando si trovano in Toscana; e ad altre persone, anche su loro richiesta, che hanno interesse rispetto al territorio in questione o all’oggetto del processo. Queste due ultime categorie non sono riconfermate nella legge 46/2013, che subordina comunque la partecipazione delle persone che lavorano, studiano o soggiornano nel territorio al via libera del responsabile del processo partecipativo.

Sotto il profilo dell’inclusione, la legge 18/2010 dell’Emilia-Romagna si differenzia non poco dalla legge toscana, attribuendo il diritto di partecipazione a «tutte le persone, le associazioni e le imprese che siano destinatari, singolarmente o collettivamente, delle scelte contenute in un

(49) L. CORCHIA, *Il principio di inclusione nei nuovi processi deliberativi. Il caso della legge n. 69/2007 della Regione Toscana*, in *Rivista trimestrale di scienza dell’amministrazione*, 4, 2011, pp. 79-99.

atto regionale o locale di pianificazione strategica, generale o settoriale, o di atti progettuali e di attuazione in ogni campo di competenza regionale, sia diretta che concorrente» (art. 3.1). Come sottolineato in precedenza, la Toscana sembra favorire la titolarità assegnata all'individuo, mentre l'approccio dell'Emilia-Romagna punta sulla totalità delle persone, delle imprese, delle associazioni. La legge umbra, dal canto suo, ribadisce la necessità di «favorire l'inclusione dei soggetti deboli e l'emersione di interessi diffusi o scarsamente rappresentati» (art. 1.3.g), anche in questo caso, riprendendo un passaggio delle leggi toscane. Tuttavia, definisce in modo molto vago i titolari del diritto di partecipazione alla consultazione (e solo dopo la modifica prodotta dalla l.r. 1/2016), come «i soggetti interessati nell'esercizio delle funzioni regionali» (art. 62.1). Una ulteriore soluzione è quella identificata dalla legge pugliese, che pare rivolgersi in prima istanza a soggetti collettivi, comprese le strutture amministrative. L'art. 2.2 rimarca la necessità di promuovere il confronto tra «i diversi attori territoriali, economici, del lavoro, sociali, culturali, scientifici (...) "nonché" con le proprie strutture amministrative, ivi comprese le agenzie regionali e degli Enti locali (...)». Il successivo art. 3.1, raccoglie e sintetizza invece le esperienze della prima legge toscana e della legge emiliano-romagnola in un articolo che, per la sua completezza, vale la pena riportare per esteso:

Per soggetti titolari del diritto di partecipazione si intendono coloro che possono intervenire nei processi partecipativi, ossia i cittadini, gli stranieri e gli apolidi regolarmente residenti nel territorio interessato da processi partecipativi, nonché le associazioni, le imprese, le organizzazioni e le altre formazioni sociali, le quali hanno interesse al territorio o all'oggetto interessato dal processo partecipativo o, comunque, quei soggetti che il responsabile del dibattito (...), ritenga utile far intervenire nel processo partecipativo, come le persone che lavorano, studiano o soggiornano nel territorio le quali hanno interesse al territorio stesso o all'oggetto del processo in quanto su di essi ricadono gli effetti delle politiche pubbliche.

Per quanto riguarda il criterio della deliberazione intenso nel senso specifico della Dichiarazione di Brisbane riportato più sopra, tutte le leggi, ad eccezione di quella umbra, cercano di promuovere l'adozione di strumenti che vadano al di là della semplice consultazione. Che vi rie-

scano, è oggetto di dibattito. Rispetto alla legge del 2007, la legge toscana del 2013, in particolare, riconosce l'obbligatorietà del dibattito pubblico nel caso di grandi interventi. Lo stesso approccio è adottato dalla legge pugliese, che stabilisce però, che il dibattito pubblico debba essere usato anche nelle fasi di elaborazione della programmazione regionale, con particolare riferimento al Piano di sviluppo regionale. Tutte le leggi, in ogni caso, lasciano ampi margini di scelta rispetto ai metodi utilizzabili per organizzare i processi inclusivi. Nel caso della Toscana e dell'Emilia-Romagna, le due Regioni con maggiore storia in materia, questa libertà ha consentito l'utilizzo di tecniche quali la giuria dei cittadini, il *town meeting*, il *world café* ed altre⁵⁰.

Tuttavia, in letteratura esiste una definizione più stringente della deliberazione di quella data dalla Dichiarazione di Brisbane. Floridia⁵¹ ricorda che deliberazione significa valutazione dei possibili corsi d'azione basata sul dialogo tra partecipanti che rappresentano diversi punti di vista. Dal punto di vista di questa seconda definizione, le due leggi toscane sono adamantine. La l.r. 69/2007 affida la gestione dei processi partecipativi a un soggetto neutrale e imparziale o comunque stabilisce che devono essere seguite modalità di gestione dei processi che assicurino neutralità e imparzialità (art. 15, comma 1, punto e). Ma non solo. Essa richiede che i processi organizzati siano basati sul criterio della inclusività delle procedure, con particolare attenzione alle condizioni che assicurano la piena parità di espressione di tutti i punti di vista e di eguaglianza nell'accesso ai luoghi e ai momenti di dibattito (art. 15.1.f). Tali punti sono ribaditi con le stesse parole anche nella l.r. 46/2013 (art. 15.3). Un punto importante da sottolineare è che entrambe le leggi attribuiscono grande peso all'informazione e alla produzione di materiali divulgativi che siano rispettosi delle diverse opzioni oggetto di discussione (art. 15 l.r. n. 69/2007 e art. 15 l.r. n. 46/2013).

La legge emiliano-romagnola è assai più sfumata sotto il profilo deli-

(50) M. MORISI, C. PERRONE, *Giochi di potere: partecipazione, piani e politiche territoriali*, Torino, UTET, 2013.

(51) A. FLORIDIA, *Democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi*, cit.; A. FLORIDIA, *Un'idea deliberativa della democrazia: genesi e sviluppo di un modello teorico*, cit.; ma anche L. BOBBIO, *Tipi di deliberazione*, in *Rivista italiana di scienza politica*, XXXVIII(3), 2007, pp. 359-383.

berativo. L'art. 10.3, infatti recita che «Per processo partecipativo si intende un percorso di discussione organizzata che viene avviato in riferimento ad un progetto futuro o ad una futura norma di competenza delle Assemblee elettive o delle Giunte, regionali o locali, in vista della sua elaborazione, mettendo in comunicazione attori e istituzioni, al fine di ottenere la completa rappresentazione delle posizioni, degli interessi o dei bisogni sulla questione, nonché di giungere ad una mediazione o negoziazione (*sic*), ricercando un accordo delle parti coinvolte sulla questione oggetto degli atti in discussione». Come conseguenza, per accedere al contributo regionale i processi partecipativi devono prevedere la sollecitazione delle realtà sociali, organizzate o meno, del territorio in questione, a qualunque titolo potenzialmente interessate dal procedimento in discussione, con particolare attenzione alle differenze di genere, di abilità, di età, di lingua e di cultura (art. 13.1.a). Infine, stando a quanto riportato all'art. 14.2, i processi partecipativi possono essere accompagnati da un comitato di pilotaggio che, tra i suoi compiti, ha quello di garantire il rispetto del principio d'imparzialità dei conduttori. Anche la legge pugliese ha un approccio deliberativo. Essa indica tra le sue finalità l'individuazione di obiettivi comuni e il raggiungimento di soluzioni condivise, ma anche la più completa ed esaustiva rappresentazione delle posizioni, degli interessi o dei bisogni, per giungere a una consapevole ponderazione dei differenti interessi pubblici e privati (art. 2.2). Tuttavia, seguendo l'approccio più istituzionale che caratterizza diversi passaggi della legge, la Regione Puglia riconosce anche a ciascuna lista che non ha espresso propri candidati nel Consiglio regionale un diritto di tribuna ad un suo esponente (art. 12). Come ciò si sostanzierà e quali ne saranno le conseguenze lo si vedrà dopo le prime applicazioni della legge.

Un punto in cui le leggi toscana, emiliano-romagnola e pugliese sono del tutto simili è quello dell'influenza⁵² attribuita ai risultati dei processi partecipativi. In tutte quattro leggi qui considerate (con l'eccezione della legge umbra, evidentemente) è chiaramente esplicitato il cosiddetto "*commitment obligation*" per cui le amministrazioni possono tenere

(52) A. KADLEC e W. FRIEDMAN, *Deliberative Democracy and the Problem of Power*, in *Journal of Public Deliberation*, 3 (1), 2007.

in parziale o nullo conto gli esiti dei processi partecipativi, ma devono darne esplicita motivazione. In questo modo, le leggi sulla partecipazione attribuiscono il potere decisionale finale alle istituzioni democraticamente elette e chiudono il cerchio tra democrazia deliberativa e democrazia rappresentativa⁵³.

5. *Conclusioni*

È ancora presto per dire chi tra i favorevoli o i contrari all'istituzionalizzazione della partecipazione abbia ragione. Per arrivare ad una risposta occorrerebbe sviluppare un ampio lavoro empirico di tipo comparativo. Ciononostante, vi sono buoni motivi per ritenere che l'Italia e le sue Regioni possano offrire a questo dibattito numerosi spunti. Da una parte, le diverse soluzioni utilizzate dalle diverse Regioni qui considerate mostrano quanto diverse possono essere le forme di istituzionalizzazione. Dall'altra, è plausibile immaginare che quella istituzionalizzazione ottenga esiti diversi in territori che presentano livelli di capitale sociale molto differenziati⁵⁴. Dall'altra parte ancora, le ricerche empiriche sui processi partecipativi nati in Italia a seguito dell'adozione delle diverse leggi sulla partecipazione possono aiutare gli studiosi a capire se sia possibile o meno promuovere la partecipazione attraverso un processo di istituzionalizzazione della democrazia partecipativa stessa. Ma la risposta a queste domande costituisce l'esito di una ambiziosa agenda per altre ricerche, ed esula dal ben più modesto contributo che qui si è voluto fornire.

(53) L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, 4, 2006, pp. 11-26.

(54) R. CARTOCCI, *Mappe del tesoro. Atlante del capitale sociale in Italia*, Bologna, il Mulino, 2007.

Il nuovo ordine delle Unioni di Comuni in Emilia-Romagna

Emanuele Petrilli

Sommario: 1. Le spinte verso la gestione associata di funzioni – 2. Il sistema delle autonomie nello Statuto regionale – 3. La legislazione regionale in materia di gestioni associate e Unioni – 4. Le Unioni di Comuni in Emilia-Romagna: il quadro generale – 5. Le Unioni di Comuni montani – 6. Gli incentivi regionali alle gestioni associate – 7. Conclusioni

1. Le spinte verso la gestione associata di funzioni

Negli ultimi trent'anni il cammino delle democrazie europee ha visto profilarsi la comune necessità di imporre una nuova organizzazione agli Enti locali. Ciò al fine di garantire uno standard minimo di servizi ai cittadini, e, magari, migliorarli e ampliarli; ma anche per stabilire una dimensione di governo dell'area vasta di dimensione metropolitana¹.

Le spinte verso una riforma degli Enti locali, le cui idee erano presenti da tempo nel dibattito politico e accademico, hanno subito una inten-

(1) R. HULST, A. VAN MONFORT (a cura di), *Inter-Municipal Cooperation in Europe*, Dordrecht, Springer, 2007, pp. 232-235. v. anche B. DENTERS, L.E. ROSE (a cura di), *Comparing Local Governance*, Basing-stoke, Palgrave Macmillan, 2005; F. SPALLA, *L'accorpamento degli enti locali di base. Indagine comparativa europea e prospettive per il caso italiano*, in *Il Nuovo governo locale*, 2, 1998, pp. 9-58; Id., *L'accorpamento dei Comuni in Europa e la controtendenza italiana*, in *Amministrare*, 1-2, 2006, p. 127 ss.; L. GAMBÌ, *L'irrazionale continuità del disegno geografico delle unità politico-amministrative*, in L. GAMBÌ, F. MERLONI (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1995, pp. 23-28. In particolare sul concetto di dimensione di governo come collegata agli standard di servizi, v. S. IOMMI, *Governo locale e benessere dei cittadini: i costi evitabili della frammentazione*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2013, pp. 617-642. Sull'attuazione della legge Delrio, v. C. TUBERTINI, *L'attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, 1, 2016, pp. 99-121. Per una comparazione sul piano europeo, L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 327 ss.; in particolare sul caso della intercomunalità in Francia, v. M. DE DONNO, *La cooperazione intercomunale in Francia: appunti e spunti per le Unioni di Comuni italiane*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2017, pp. 523-546.

sificazione nell'ultimo decennio². Tale intensificazione ha prodotto, a livello di politica sia nazionale che regionale, il convincimento che una riforma degli Enti locali fosse non solo necessaria, ma anche urgente. La crisi economica del 2007-2008 ha poi aggiunto il carattere di necessità economica alle politiche di riforma. Queste riforme hanno richiesto la collaborazione sia politica che normativa delle Regioni³. Esse hanno fornito risposte differenti a quelle stesse esigenze di riforma, sia da un punto di vista normativo-organizzativo, che da un punto di vista delle politiche attuative.

Con riferimento a queste politiche di riforma degli Enti locali in Italia e alla capacità di attuarle in modo efficiente, l'Emilia Romagna è considerata un esempio particolarmente virtuoso⁴.

L'indicazione dell'Emilia-Romagna come Regione capofila delle politiche riformistiche non deve stupire. Questa Regione è stata la prima, già dalla metà degli anni '90, a presentare una proposta di riforma istituzionale incentrata sul federalismo amministrativo, sul ruolo della Regione come ente di indirizzo e programmazione, nonché sulla esaltazione del ruolo delle municipalità⁵. Queste proposte sono state importanti per il varo dei successivi decreti Bassanini, nonché per la riforma del Titolo V della Costituzione⁶; ancora, alla legge 59/1997 la Regione Emilia Roma-

(2) M. FEDELE, G. MOINI, *Cooperare conviene? Intercomunalità e politiche pubbliche*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 1, 2006, pp. 71-98. V. anche l'editoriale di F. PIZZETTI, *Il Bisogno di Regioni più forti*, in *Le Regioni*, 3, 2015, pp. 559-565.

(3) P. BILANCIA, *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *Rivista AIC*, 4, 2014, pp. 1-19. V. anche L. VANDELLI, *La Regione come «centro propulsore e di coordinamento del sistema delle autonomie locali» e le funzioni delle Province*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4, 1991, p. 2738 ss.

(4) M. MAROTTA, *Quante Unioni, quali Unioni. Studio sulle Unioni di Comuni in Italia, Relazione al XXIX convegno della Società Italiana di Scienza Politica*, Arcavacata di Rende (CS), 10-12 settembre 2015, pp. 1-33. Per una visione più critica del ruolo della Regione Emilia-Romagna nel favorire l'associazionismo comunale, v. G. BALDINI et al., *Unioni di comuni. Le sfide dell'intercomunalità in Emilia-Romagna*, Bologna, Istituto Carlo Cattaneo, 2009; Id., *Governo locale e Unioni di comuni: tre esperienze emiliano-romagnole nel contesto italiano ed europeo*, Bologna, Istituto Carlo Cattaneo, 2009.

(5) L. MARIUCCI, *Per una Repubblica federale italiana*, in L. MARIUCCI, R. BIN, M. CAMMELLI, A. DI PIETRO, G. FALCON (a cura di), *Il federalismo preso sul serio. Una proposta di riforma per l'Italia*, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 13-60.

(6) M. CASULA, *Come le Regioni possono guidare il processo di riordino territoriale. Il caso della*

gna ha risposto in consonanza con la legge regionale n. 3 del 1999, che attribuiva agli Enti locali maggiori poteri e responsabilità⁷.

Tra gli strumenti individuati per tradurre in realtà queste spinte riformistiche spicca l'associazionismo tra Comuni, e, più in generale, si è preferita la collaborazione intercomunale piuttosto che l'accorpamento forzoso⁸. Infatti, se da un lato non si intendeva rinunciare alle identità municipali, troppo radicate culturalmente per poter essere facilmente modificate, si doveva però razionalizzare il governo del territorio, che vedeva nell'eccessiva frammentazione l'ostacolo principale. Pertanto, l'associazionismo avrebbe permesso di salvare le identità locali, al tempo stesso realizzando economie di scala e più in generale permettendo l'esercizio delle stesse funzioni con un più ampio respiro, a livello sia territoriale che demografico.

La diffusione delle forme associative in Emilia-Romagna ha visto una rapida e recente progressione. Già nel 2005 la percentuale dei Comuni non associati, in Unione o in altra forma, rappresentava meno del 13% del totale⁹; nel 2009 tale percentuale è scesa a poco più del 10%¹⁰ ed è arrivata al 2,6% nel 2014¹¹.

Alla data del 29 di gennaio del 2018, le Unioni di Comuni in Emilia-Romagna sono ben 43 e vi aderiscono 278 Comuni, vale a dire l'84% dei Comuni della Regione¹². Soltanto 53 Comuni non fanno parte di un'Unione e, tra questi, vi sono gli otto capoluoghi di Città metropolitana o

Regione Emilia-Romagna, in *Le Regioni*, 5-6, 2015, pp. 1177-1200.

(7) *Ibid.*

(8) Questa scelta, tesa a non perdere la tradizione storica e identitaria dei Comuni, è stata condivisa da Paesi come Francia e Spagna, diversamente dalla Germania, Gran Bretagna, Belgio e Svezia che hanno proceduto, negli anni '70 e '80, a molti accorpamenti forzosi. Così riporta M.P. GUERRA, *È ancora in agenda la cooperazione intercomunale?*, in *Gior. dir. amm.*, 5, 2017, p. 609.

(9) *Ivi.*

(10) *Ivi.*

(11) M. CASULA, *Politiche regionali di incentivazione all'esercizio associato di funzioni e servizi a confronto: i casi di Veneto ed Emilia-Romagna*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3, 2014, pp. 667-696.

(12) Dati tratti dal sito ufficiale della Regione Emilia-Romagna relativi all'anno 2018. http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/unioni-di-comuni/approfondimenti/osservatorio-delle-unioni/AggiornamentoreportUnioni_2018.pdf.

Provincia. La media del territorio coperto da Unioni di Comuni, in relazione al territorio provinciale, è del 77%, con un massimo (100%) nella Provincia di Forlì-Cesena e un minimo (64%) nella Provincia di Parma¹³. La recente legislazione nazionale e regionale ha prodotto un incremento significativo nel numero di Unioni, che in Emilia-Romagna sono passate, nel periodo 2008-2013, da 12 a 30. La crescita è proseguita negli anni 2013-2014¹⁴, così che alla fine del biennio, vi erano in Emilia-Romagna 44 Unioni¹⁵. Questi numeri mostrano la vivacità della realtà associativa intercomunale nella Regione e la rendono un oggetto di studio particolarmente interessante.

Il presente lavoro ha dunque per oggetto una breve analisi della legislazione regionale emiliano-romagnola, per mostrarne le peculiarità e per capire quale sia il rapporto tra questa normativa, le politiche regionali sul governo locale e la diffusione delle forme associative comunali. Il contributo è articolato in due parti: nella prima si guarderà allo Statuto regionale e alla legislazione sull'esercizio associato delle funzioni, così da inserire il tema dell'associazionismo nella più ampia cornice dell'ordinamento regionale delle autonomie locali; nella seconda, ci si occuperà di alcuni problemi specifici e, in particolare, delle scelte effettuate dalla Regione in materia di associazionismo comunale e Comunità montane. Si avanzeranno, infine, alcune considerazioni conclusive sul legame tra la diffusione delle forme di aggregazione intercomunale e la normativa regionale.

2. Il sistema delle autonomie nello Statuto regionale

Lo Statuto regionale dell'Emilia-Romagna, emanato il 31 marzo del 2005, valorizza l'autonomia locale (art. 24, c. 3) e il decentramento delle funzioni amministrative, riservando alla Regione un ruolo di controllo sulle modalità di esercizio delle funzioni da parte degli Enti locali e sull'impegno delle risorse assegnate.

La partecipazione degli Enti locali all'attività legislativa, amministrativa

(13) Fonte: <http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/unioni-di-comuni> .

(14) M. CASULA, *Politiche regionali*, cit.

(15) Fonte: sito ufficiale Regione Emilia-Romagna, Monitoraggio delle gestioni associate delle Unioni PRT 2016, v. <http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/unioni-di-comuni>.

e di programmazione della Regione avviene principalmente attraverso il Consiglio delle Autonomie locali, istituito con legge regionale del 9 ottobre 2009, n. 13, che è organo di rappresentanza, consultazione e coordinamento tra la Regione e gli Enti locali¹⁶. Il Consiglio ha la funzione di esprimere pareri e formulare proposte, nei modi definiti dallo Statuto e dalle leggi regionali, limitatamente alle materie che riguardano il sistema delle autonomie locali. Il parere negativo di quest'ultimo determina la necessità, per l'approvazione della legge in Consiglio regionale, della maggioranza assoluta, anziché la sola maggioranza semplice (art. 23, c. 5).

Il Consiglio delle Autonomie locali è composto dai Presidenti delle Province e dai Sindaci dei Comuni con più di 50.000 abitanti¹⁷, che ne sono membri di diritto, oltre che da ventidue rappresentanti eletti dai Comuni con meno di 50.000 abitanti. Di questi ventidue rappresentanti, la metà è rappresentativa di Comuni montani¹⁸ (che sono attualmente 125), nei quali risiede appena il 10% della popolazione della Regione. Una simile composizione del Consiglio pone un problema di rappresentanza dei Comuni minori (non montani), tanto più se si considera che in essi vive circa il 47% della popolazione regionale.

I rapporti tra la Regione e gli Enti locali sono disciplinati anche dall'art. 26 dello Statuto, che prevede che la Regione, in base al principio di leale collaborazione, promuove e favorisce «rapporti di sistema» con i Comuni, le Comunità montane, le Unioni e le associazioni di Comuni, il Circondario Imolese, la Città metropolitana di Bologna e le Province. L'impianto generale dello Statuto sul punto sembra improntato a una

(16) Tra gli organismi inter-istituzionali di raccordo va citato, per completezza, anche il Tavolo Interdirezionale sull'associazionismo intercomunale, previsto dalla delibera della Giunta regionale n. 475/2006. Il tavolo ha il compito di promuovere «il raccordo degli interventi settoriali, al fine di ottimizzare l'impiego delle relative risorse che dovranno prioritariamente confluire su interventi strategici per le forme associative coinvolgendo anche, ove occorra, le Province e le forme associative dei Comuni».

(17) Solo 13 Comuni su 334 Comuni, ossia il 3,89% del totale, hanno più di 50.000 abitanti. Fonte: www.tuttitalia.it/emilia-romagna/89-comuni/popolazione/, che riporta dati ISTAT aggiornati al 1/1/2017.

(18) I Comuni montani sono definiti come tali da una delibera della Giunta regionale, la 1734 del 2004, che, come previsto dalla Legge regionale n. 2 del 20 gennaio 2004, ha provveduto a individuare, nel territorio regionale, le zone montane.

certa autonomia, lasciata agli Enti locali, riguardo alle modalità di esercizio delle proprie funzioni. In sostanza, la legge regionale che attribuisce le funzioni agli Enti locali è chiamata a fissarne i principi, ma non anche a disciplinarne le modalità (così, in particolare, si evince dall'art. 24). Tuttavia, mancano dei chiari confini tra la determinazione delle funzioni e quelle delle modalità, che vengono lasciati alla discrezionalità del legislatore regionale.

Quanto ai rapporti finanziari tra la Regione e gli Enti locali, l'art. 60, comma 3 dello Statuto, afferma che «nel determinare l'allocazione di funzioni a livello locale, la legge regionale assicura la copertura finanziaria e la necessaria dotazione di personale e prevede procedure per la verifica dell'utilizzo dei fondi assegnati».

L'art. 26 dello Statuto menziona le gestioni associate che, quindi, sono disciplinate prevalentemente dalla legislazione regionale.

3. La legislazione regionale in materia di gestioni associate e Unioni

L'esperienza della legislazione emiliano-romagnola in materia di gestioni associate e Unioni di Comuni si articola nell'arco di più di vent'anni¹⁹. La prima legge regionale che menzionava le Unioni di Comuni e prevedeva contributi per la costituzione delle gestioni associate di funzioni comunali è stata la legge regionale 8 luglio 1996, n. 24, rubricata *Norme in materia di riordino territoriale e di sostegno alle Unioni e alle fusioni di comuni*. L'art. 6 della l.r. 24/1996 prevedeva che il Consiglio regionale, su proposta della Giunta, adottasse un programma per la modifica delle circoscrizioni comunali e per la creazione di Unioni e fusioni di Comuni; l'art. 16, poi, attribuiva dei contributi per la creazione di Unioni di Comuni. La l.r. 24/1996, in applicazione dell'art. 26 della legge 8 giugno 1990, n. 142, affermava chiaramente all'art. 16 che l'Unione di Comuni è un Ente locale costituito in previsione della fusione tra i Comuni che ne fanno parte.

Con la legge regionale 21 aprile 1999, n. 3, si volle introdurre una nuova forma di gestione associata tra Comuni, ora non più esistente: le associazioni intercomunali. Tali associazioni (art. 21) erano costituite sem-

(19) Sull'evoluzione normativa delle Unioni di Comuni, v. G. MARINUZZI, W. TORTORELLA, *Lo stato dell'arte nell'associazionismo intercomunale*, in *Amministrare*, 1, 2013, pp. 133-152.

plicemente tramite votazioni dei Consigli comunali dei Comuni partecipanti, e, sempre con voto dei Consigli comunali, erano approvati Statuti e regolamenti, per disciplinare l'organizzazione, gli organi sociali e la loro formazione, nonché i poteri di gestione associata di cui le singole associazioni erano dotate. A differenza di Unioni e fusioni, quindi, l'associazione intercomunale non veniva previamente delineata dal programma regionale, ma era frutto della libertà di associarsi dei Comuni, grazie ad una autonomia garantita appunto dalla legge regionale. Già alla fine del secolo, dunque, la legislazione regionale emiliano-romagnola offriva una articolata panoplia di forme di gestione associata ai propri Comuni: oltre ai Consorzi²⁰, vi erano anche le Unioni di Comuni e le associazioni intercomunali²¹. La legislazione regionale mostrava anche una particolare sensibilità riguardo ad un equilibrato rapporto tra Regione ed Enti locali: infatti l'art. 2 della l.r. 3/1999 menzionava, tra i principi, quelli della sussidiarietà e adeguatezza, oltre a quello della leale collaborazione; e questa scelta era stata operata ben due anni prima che la riforma costituzionale del 2001 cristallizzasse questi stessi principi.

Altro tassello importante fu posto dalla legge regionale 30 giugno 2008, n. 10. L'elemento di novità era costituito dall'attenzione verso la Comunità montana, nel senso che si prevedeva per la prima volta che tutte le Comunità montane avrebbero dovuto tramutarsi in Unioni di Comuni (art. 3). In ordine a questo, venivano precisate le modalità per tale trasformazione (art. 6 e seguenti). Si era poi stabilito un importante principio: quello della non sovrapposizione tra enti associativi. In base all'art. 9, infatti, i Comuni non potevano aderire, per la gestione associata delle medesime funzioni, a più di un ente associativo, salvo i consorzi obbligatori.

La l.r. 10/2008 aveva previsto altresì incentivi alle fusioni di Comuni (art.

(20) Con riferimento ai Consorzi, deve registrarsi una tendenza, della legislazione regionale, a fare meno affidamento a questo tipo di strumenti. Già la l.r. 24/1996, all'art. 6, comma 6, poneva l'incompatibilità tra i Consorzi tra Comuni e le Unioni di Comuni tra quegli stessi Comuni. Più in generale, il riferimento ai consorzi si è fatto via via più sporadico.

(21) Va inoltre contemplata la possibilità di fondere i Comuni a crearne uno solo da due o più ("fusione di Comuni"), operazione che naturalmente supera il concetto di "gestione associata".

16) e aveva ammesso le associazioni intercomunali agli stessi incentivi previsti per le Unioni di Comuni, sancendo però esplicitamente una preferenza verso queste ultime (art. 15).

Queste norme, pur spingendo decisamente nella direzione della creazione di quante più Unioni di Comuni possibile, non avevano posto alcun obbligo di gestione associata ad alcun Comune, per quanto piccolo o scarsamente popolato.

Il decisivo progresso in questa direzione, peraltro imposto dalla legge nazionale, è avvenuto solo nel 2012, con la legge regionale 21 dicembre 2012, n. 21. Essa ha recepito l'obbligo di gestione associata di alcune funzioni comunali²² per i Comuni con meno di 5.000 abitanti, o 3.000, se Comuni montani, che era stato già previsto dal decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, così come modificato dalla legge 30 luglio 2010, n.122.

La legge ha accolto l'obbligo di gestione associata di alcune tra le funzioni indicate, e definito un termine per la sua attuazione²³, cioè per il conferimento di funzioni comunali alla gestione associata delle Unioni di Comuni costituenti.

Secondo la legge regionale n. 21/2012, le Unioni di Comuni, in linea con le indicazioni della legge nazionale, devono costituirsi sulla base di un progetto di delimitazione, ossia l'ambito territoriale ottimale (ATO)²⁴.

(22) Le funzioni comunali da svolgere in forma associata sono: a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione, finanziaria e contabile e controllo; b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale; c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente; d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale; e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi; g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione; h) edilizia scolastica, organizzazione e gestione dei servizi scolastici; i) polizia municipale e polizia amministrativa locale; l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.

(23) Il termine originariamente disposto era il 1 gennaio 2014. È stato poi prorogato, di anno in anno, da leggi regionali successive.

(24) Va precisato che il concetto di ambito territoriale ottimale non è un concetto introdotto dal d.l. 78/2010. Già nel Codice dell'ambiente (d.lgs. 152/2006) viene ampiamente descritto, specie in relazione al servizio idrico integrato. cfr. A. GERMANÓ *et al.*, *Commento al codice dell'ambien-*

La legge ha delineato una procedura per la definizione di ciascun ambito territoriale non imposta dall'amministrazione regionale, ma frutto di un dialogo tra questa e le amministrazioni comunali all'uopo interpellate. Infatti l'art. 6 della l.r. n. 21/2012 prevede che siano i Comuni stessi a formulare delle ipotesi di Unioni, che poi dovranno essere vagliate e approvate (o modificate) dalla Giunta regionale. Ciò è in linea con l'indicazione della legislazione nazionale (e cioè il comma 30 dell'art. 14 del d.l. 78/2010). La proposta viene intesa come un punto di partenza, visto che la Giunta la approva, se la ritiene in linea con i parametri della l.r. 21/2012, previo parere del Consiglio per le Autonomie Locali. Il silenzio dei Comuni equivale, ai sensi dell'art. 6, comma 6 della medesima legge, ad assenso riguardo alla suddivisione in Ato così come impostata dalla Regione.

Complessivamente, il recepimento della legge nazionale operato dalla l.r. 21/2012 si connota per tre caratteristiche.

La prima caratteristica è che la legge regionale accetta che le Unioni di Comuni non necessariamente vengano a coincidere con gli Ato predefiniti, perché l'approvazione finale, da parte della Giunta regionale, non è vincolata al rispetto dei limiti di essi: ciò nonostante il fatto che la procedura sia tale per cui si debba imprescindibilmente partire da un progetto di Ato per trasformarlo in Unione di Comuni. Anche il riscontro empirico mostra come vi siano rilevanti casi di Unioni di Comuni approvate senza il rispetto dei limiti dell'ambito territoriale inizialmente definito²⁵. Va anche detto che, oltre all'Ato, la Regione ha tentato di conciliare questa suddivisione anche con un altro e diverso ambito, e cioè il distretto socio-sanitario, che è una suddivisione puramente am-

te, Torino, Giappichelli, 2013. La dottrina (Caia, Di Gaspare, Fioritto, Pierobon, Cimini) ricollega la prima idea di un ambito territoriale ottimale alla legge Galli del 1994 (legge n. 36/1994): così riporta M. PASSALACQUA, *La regolazione amministrativa degli ATO per la gestione dei servizi pubblici locali a rete*, in *Federalismi.it*, 1, 2016, pp. 1-44.

(25) Si può indicare, come esempio, l'Ambito Val Tidone, così come individuato nella Delibera della giunta regionale 286/2013, che approva il Programma di riordino territoriale, non sia stato poi nei fatti coincidente con l'Unione di Comuni della Val Tidone poi costituita, che comprendeva solo 4 Comuni (Pecorara, Pianello val Tidone, Nibbiano e Castel San Giovanni) a fronte dei 7 previsti nell'ambito, ambito pur approvato dai Consigli comunali. Dal 1° gennaio 2018, peraltro, l'Unione dei Comuni della Val Tidone si è sciolta a seguito della fusione di due Comuni su quattro (i Comuni di Pecorara e Nibbiano, che si sono fusi a Caminata).

ministrativa e di servizi interna alla Regione: ciò si evince dal confronto tra i confini dei distretti socio-sanitari e quelli degli Aro, così come indicati nei progetti grafici dei programmi di riordino territoriale²⁶. La pur auspicata coincidenza tra ambiti, distretti e Unioni (o associazioni), tuttavia, non sempre si è verificata²⁷.

La seconda caratteristica è che la legge regionale rinuncia alla pretesa che i Comuni che costituiscono una Unione di Comuni debbano con ciò conferire ad essa tutte le loro funzioni, o anche solo tutte le funzioni menzionate dal d.l. 78/2010 all'art. 14, comma 27. La l.r. 21/2012 non prevede la gestione in forma associata di tutte le funzioni descritte all'art. 14, comma 27 del d.l. 78/2010, ma solo di tre di esse da un elenco di quattro²⁸, oltre alla gestione dei sistemi informatici, che è invece mandatorio esercitare in forma associata. I Comuni possono scegliere in autonomia le tre funzioni, e devono indicarle nei progetti costitutivi delle Unioni²⁹.

L'art. 7, comma 3, della l.r. 21/2012, esclude da questo "regime di favo-

(26) L'auspicio di una conformità tra Ambiti territoriali ottimali e Distretti socio-sanitari è confermata anche dall'art. 6-*bis* della l.r. 21/2012, introdotto dalla l.r. 13/2015, che parla addirittura di "obbligo di coerenza" tra i primi e i secondi.

(27) Si può citare come esempio, sempre partendo dal Programma di riordino territoriale del 2013, la Provincia di Reggio Emilia, dove 5 ambiti ottimali su 7 coincidono con i distretti socio-sanitari.

(28) E precisamente, quelle indicate alle lettere d), e), g) e i): la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale; l'attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; la progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione; la polizia municipale e polizia amministrativa locale.

(29) Oltre alle leggi, va considerato il ruolo non secondario dei Programmi di riordino territoriale (v. *infra*) che, destinando i contributi alle gestioni associate, sono stati di cruciale importanza per la formazione delle stesse. Dall'analisi di essi si evince l'atteggiamento di flessibilità sui tempi di realizzazione: il PRT per il 2009-2010, ad esempio, riguardo alla trasformazione dal Comunità montane ad Unioni di Comuni montani, derogava a dei limiti temporali imposti con l.r. n. 10/2008 sulla base di una norma transitoria in esso contenuta, e cioè l'art. 21-*bis*; questo "scivolo" è stato confermato nel PRT per il 2011. C'è stata altresì una certa indulgenza con riferimento al numero di funzioni da gestire obbligatoriamente in forma associata per accedere ai contributi. Ad esempio, il PRT per il 2012, datato 30 luglio 2012 e quindi precedente la legge regionale, prevedeva il passaggio da 6 a 4 delle gestioni associate minime per poter accedere ai contributi, dando atto di una modifica nella fase di progettazione della l.r. 21/2012 all'epoca ancora in gestazione.

re” i Comuni con meno di 5.000 abitanti (o 3.000, se i Comuni sono appartenenti o già appartenuti a Comunità montane) che, invece, sono tenuti ad esercitare in forma associata tutte le funzioni di cui al comma 27 dell’art. 14 del d.l. 78/2010.

L’indicazione delle funzioni da esercitare in forma associata si è poi in seguito irrigidita: l’art. 31 della legge regionale 25 luglio 2013, n. 9 (legge finanziaria) ha modificato il comma 3 dell’art. 7 della l.r. 21/2012, inserendo alcune funzioni³⁰ da esercitare obbligatoriamente in forma associata per tutte le Unioni di Comuni, indipendentemente dalla dimensione.

La terza caratteristica riguarda il fatto che i Comuni che sono anche capoluoghi di Provincia vengono tenuti fuori dal processo di unificazione in Unioni di Comuni. L’art. 6, comma 7, specifica infatti questa eccezione, precisando che i suddetti Comuni possono comunque far domanda per entrare a far parte di una Unione di Comuni. Ad oggi, infatti, solo i Comuni di Forlì e Cesena hanno usufruito di questa possibilità³¹. Da notarsi il rapporto tra la legge regionale e quella nazionale sul punto. Infatti, se l’esenzione dall’obbligo di esercizio associato per i Comuni capoluogo di Provincia era disposta nella originaria formulazione del d.l. 78/2010, tale esenzione era stata eliminata dal d.l. 95/2012, che pur precede cronologicamente la l.r. 21/2012. Inoltre, tale eccezione, presente nella legge regionale, non è stata modificata neppure in seguito: si può parlare di una precisa scelta di esclusione.

Degna di rilievo è anche la legge regionale 30 luglio 2015 n. 13, che modifica la l.r. 21/2012 aggiungendo l’art. 6-bis, che introduce una procedura specifica per la modifica degli ambiti territoriali ottimali di maggiori dimensioni.

Tanto la l.r. 21/2012 quanto la l.r. 13/2015 fanno ampio rinvio agli incentivi costituiti dai contributi straordinari indicati negli strumenti di programmazione strategica territoriale. Essi devono essere presi in con-

(30) E precisamente «[...] almeno tre tra le seguenti sette funzioni: funzioni previste dall’articolo 14, comma 27, lettere d), e), g) ed i) del citato decreto-legge, funzioni di gestione del personale, funzioni di gestione dei tributi, sportello unico telematico per le attività produttive (SUAP) di cui agli articoli 2 e 3 della legge regionale 12 febbraio 2010, n. 4».

(31) V. nota 12.

siderazione, perché la politica regionale di incentivazione dei comportamenti virtuosi da parte dei Comuni è stata decisiva quanto alla efficacia del processo di moltiplicazione delle gestioni associate in Emilia-Romagna³².

4. Le Unioni di Comuni in Emilia-Romagna: il quadro generale

La norma che detta le indicazioni per l'organizzazione delle Unioni di Comuni è l'art. 19 della l.r. 21/2012³³. La base normativa è però espressa dall'art. 32 del TUEL (d.lgs. 267/2000) come modificata dalla legge 7 aprile 2014, n. 56. La norma prescrive che la formazione degli organi delle Unioni di Comuni sono il Presidente, la Giunta e il Consiglio dell'Unione, ma non precisa quali poteri essi abbiano. Il Presidente deve essere scelto tra i Sindaci dei Comuni associati; ugualmente la Giunta si compone degli assessori delle Giunte comunali coinvolte, e il Consiglio è formato dei consiglieri comunali dei Comuni associati «garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando la rappresentanza di ogni comune» (art. 32). La legge non disciplina né l'organizzazione né i poteri degli organi, demandando evidentemente il compito alle norme regionali³⁴.

La legge regionale si pronuncia solo riguardo alla Giunta dell'Unione, composta obbligatoriamente da tutti i Sindaci dei Comuni facenti parte dell'Unione (art. 19, comma 3-ter). Non risolve invece il problema della rappresentanza delle minoranze in seno al Consiglio, che è invece ancora demandata agli Statuti delle Unioni, in mancanza di indicazioni significative. Né la legge regionale precisa quali siano i poteri del Presidente, della Giunta o del Consiglio, o i rapporti tra i predetti organi.

(32) Ciò appare più rilevante facendo il confronto con altre Regioni del centro-nord. Ad esempio la Lombardia non ha puntato con altrettanta decisione sul procedimento associativo, puntando maggiormente sulle convenzioni. Sul punto, v. E. BARTOLOZZI, *L'associazionismo comunale in Lombardia: libertà di adesione e pluralità delle forme*, in W. GASPARRI (a cura di), *L'associazionismo municipale - esperienze nazionali ed europee a confronto*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 59-72.

(33) Come modificato dall'art. 31 della legge regionale 25 luglio 2013, n. 9, e dall'art. 41 della legge regionale 18 luglio 2014, n. 17.

(34) Alcune indicazioni utili, in particolare sulla modalità di elezione del Presidente dell'Unione di Comuni, possono trarsi da R. FILIPPINI, A. MAGLIERI, *Le forme associative tra enti locali nella recente legislazione regionale: verso la creazione di differenti modelli ordinamentali*, in *questa Rivista*, 3-4, 2008, pp. 341-375.

Tutto, insomma, viene demandato al redigendo Statuto dell'Unione, che è quindi gravato di responsabilità notevoli.

Sempre lo Statuto dell'Unione è chiamato a regolare la sede dell'Unione, le funzioni svolte, le competenze degli organi, le modalità per la loro costituzione e funzionamento (art. 19, comma 2).

Le diverse modalità di elezione del Sindaco incaricato di fungere da Presidente dell'Unione indicate nei vari Statuti si possono assimilare a due modelli: quello dell'elezione da parte del Consiglio, e quello della turnazione (per le Unioni costituite da pochi Comuni).

Si è accennato già in premessa al fatto che l'Emilia-Romagna può vantare un gran numero di Unioni di Comuni, e una sua ampia diffusione sul territorio: è infatti la seconda Regione d'Italia, dopo la Val d'Aosta, per quanto concerne la proporzione tra il territorio complessivo e la parte di territorio rientrante in una Unione.

Se è vero che è la Regione Lombardia quella col numero più alto di Unioni di Comuni presenti³⁵, il dato lombardo diventa assai meno consistente, se analizzato da altri punti di vista³⁶.

Anche il confronto con altre realtà regionali sembra confermare questo dato³⁷. Ciò porta a concludere che l'Emilia-Romagna è la Regione dove la diffusione di Unioni di Comuni si è affermata meglio nel nostro Paese.

Si è già detto del cambio di passo del fenomeno della diffusione delle Unioni di Comuni, a livello nazionale, dato dal d.l. 78/2010, recepito in

(35) Infatti, alla data del 15/6/2016 ne poteva vantare 72, e quindi un numero più alto rispetto alle 46 esistenti in Emilia-Romagna.

(36) Si può infatti osservare che in Lombardia i Comuni sono 1.516 a fronte degli appena 331 dell'Emilia-Romagna, e soprattutto che le Unioni di Comuni in Emilia-Romagna coprono l'81,57% della superficie regionale, a fronte del 18,7% della superficie della Regione coperto dalle Unioni di Comuni lombarde. Inoltre, l'Emilia-Romagna ha soppiantato interamente le Comunità montane con le Unioni di Comuni montani, mentre in Lombardia continuano ad esistere 23 Comunità montane, a cui aderiscono 513 Comuni (fonte: elaborazione dati Ancitel 2018).

(37) Le Unioni di Comuni emiliano-romagnole riuniscono 272 Comuni, e in media raccolgono 6 Comuni ciascuna, dato maggiore dei 5 Comuni in media del Veneto, ma inferiore ai circa 9 Comuni in media della Val d'Aosta. Tuttavia, pare opportuno considerare la Val d'Aosta come un esempio non particolarmente significativo del fenomeno della diffusione delle Unioni di Comuni, visto che il suo territorio è, raffrontato alle altre Regioni, di dimensioni assai minori ed è quasi interamente montano.

Emilia-Romagna dalla l.r. 21/2012. L'introduzione dell'obbligatoria gestione associata di funzioni, unita ad una più forte incentivazione contributiva nella programmazione strategica, ha fatto sì che si potesse parlare di due fasi, l'una precedente e l'altra successiva al 2012.

I rilievi numerici confermano questa suddivisione in due fasi. Come si è accennato, già negli anni Novanta l'Emilia-Romagna aveva introdotto forme di incentivazione all'esercizio associato delle funzioni comunali³⁸; in seguito, ci sono stati due "balzi in avanti" della diffusione delle Unioni di Comuni: il primo tra 2008 e 2013 (da 12 a 30 Unioni) e il secondo dal 2013 al 2014 (da 34 a 44 Unioni) per arrivare alle 43 odierne. Una volta considerato il dato numerico e la diffusione, è però interessante valutare quali siano le funzioni concretamente scelte dalle Unioni di Comuni emiliano-romagnole per la gestione associata.

Le funzioni che, in generale, vengono conferite sono quelle descritte dall'art. 7 della l.r. 21/2012 e s.s. m.m. e i.i. che a sua volta richiama il decreto-legge 78/2010, e riguardano i servizi informatici, la protezione civile, il SUAP (sportello unico per le attività produttive)³⁹, i servizi sociali, la polizia municipale, la gestione del personale, la Centrale Unica di Committenza, la gestione dei tributi, l'urbanistica, l'istruzione pubblica comunale, il controllo sulla gestione e i servizi finanziari. A queste la l.r. 13/2015 ha aggiunto alcune funzioni precedentemente delegate ai Comuni, Comunità montane e Province in materia di tutela del territorio (in particolare del patrimonio boschivo), di vincolo idrogeologico, nonché in materia di turismo.

Il procedimento di formazione delle Unioni di Comuni, incentrato sul consenso e sulle deliberazioni dei Consigli comunali, ha permesso che non tutte le Unioni gestiscano tutte le funzioni su elencate, e, di conseguenza, il panorama al riguardo è alquanto frammentario.

Secondo un report del Servizio Affari Istituzionali e delle autonomie locali⁴⁰, alla data del 15 dicembre 2015, l'unica funzione associabile effet-

(38) M. CASULA, *Politiche regionali*, cit.

(39) Lo Sportello Unico per le Attività Produttive è stato istituito dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 ed è regolamentato dal d.p.r. 7 settembre 2010, n. 160. Costituisce un riferimento unico per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto le attività produttive e di prestazione di servizi. La direttiva Bolkestein richiede che i Comuni si dotino di SUAP telematici (v. d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59).

(40) Fonte: autonomie.regione.emilia-romagna.it. Benché risalente al 2015, si tratta della più re-

tivamente svolta dal 100% delle Unioni di Comuni emiliano-romagnole (e non più dai singoli Comuni che le compongono) è quella relativa all'informatica; e questo in quanto così è imposto dalla l.r. 13/2015. Pressoché uguale è la situazione del servizio di protezione civile, consegnato alla gestione associata dall' 89% delle Unioni di Comuni⁴¹. Al di fuori di questa funzione, il quadro si fa frastagliato e confuso. Vi sono addirittura dei casi in cui certe funzioni non vengono svolte in forma associata, benché la legge regionale lo preveda: ad esempio, lo sportello unico per le attività produttive (SUAP), funzione prevista come obbligatoria dalla l.r. 13/2015, e tuttavia conferita alle Unioni solo dal 72% dei Comuni che ne fanno parte.

Il senso di scarsa sistematicità aumenta, apprendendo che, anche entro le Unioni di Comuni che gestiscono determinate funzioni, vi sono Comuni che hanno rifiutato di conferire tali funzioni, determinando quindi una asimmetria ulteriore⁴².

La proporzione delle adesioni alla gestione associata è ancora minore, se si guarda a funzioni che pure facevano parte della breve lista della l.r. 21/2012, ma che sono oggettivamente molto complesse, come la funzione urbanistica: essa è gestita in sede di Unione solo da 8 Unioni di Comuni su 46, e cioè il 21% dei Comuni riuniti in Unione.

Le funzioni, poi, anche qualora siano state effettivamente conferite ad una Unione di Comuni, non incontrano il finanziamento regionale, se non soddisfano i requisiti previsti dal Piano di riordino territoriale così come interpretati dall'amministrazione regionale⁴³.

cente rilevazione disponibile.

(41) *Ibid.*

(42) Si pensi alla gestione della polizia municipale, cioè una delle funzioni da svolgere obbligatoriamente in forma associata, ai sensi dell'art. 7, comma 3 della l.r. 21/2012: essa non solo è così gestita solo da 31 Unioni su 46 (e cioè il 67% dei Comuni facenti parte di una Unione di Comuni), ma altresì, delle 31 Unioni che gestiscono il servizio di Polizia municipale, ve ne sono tre nelle quali non tutti i Comuni hanno aderito al conferimento di tale funzione, trattenendo quindi questa funzione a livello comunale. Fonte: *Ibid.*

(43) Si può indicare un caso puntuale: la funzione di Polizia municipale non è stata finanziata per quattro Unioni, e precisamente l'Unione Terre Verdiane (Parma), in cui la funzione è gestita per tutti i Comuni; e l'Unione Terre di Castelli (Modena), l'Unione Valle del Savio (Forlì-Cesena), e il Nuovo circondario Imolese (Bologna), in cui la funzione è gestita solo per alcuni Comuni.

All'interno delle Unioni di Comuni devono però distinguersi alcune di esse, dotate di particolarità sia endemiche che normative. Si tratta delle Unioni di Comuni montani, ossia degli enti che hanno soppiantato le Comunità montane.

5. Le Unioni di Comuni montani

Il territorio montano ha sempre ricevuto una particolare cura nella legislazione emiliano-romagnola. A tutt'oggi, la superficie delle zone montane rappresenta il 42% del territorio regionale, e vi risiede il 10% della popolazione.

Per lungo tempo si era pensato di tutelare le specificità del territorio montano attraverso un Ente locale *ad hoc*, ossia la Comunità montana. Le Comunità montane istituite in Emilia-Romagna erano sempre state non solo numerose, ma anche storicamente molto favorite dalla legislazione. La legge regionale 26 aprile 2001, n. 11, descriveva le Comunità montane al capo II, definendo le stesse come un Ente locale dotato di autonomia statutaria, incaricato dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali (art. 4). Molte disposizioni specifiche erano poi contenute nella legge regionale 20 gennaio 2004, n. 2, rubricata «Legge per la montagna», la quale, all'art. 1, collocava le Comunità montane al fianco di Regione, Provincia e Comune «nell'intento collettivo di cooperare allo sviluppo socio-economico delle zone montane»⁴⁴. La «legge per la montagna» aveva definito numerosi interventi a favore delle zone montane: si era previsto anche un programma regionale per la montagna, come parte del piano territoriale regionale. Come è noto, questo genere di Ente locale è andato incontro a dubbi annosi circa la sua reale utilità, e si è poi pensato di soppiantarlo con delle Unioni di Comuni dotate di caratteri specifici relativi, indirizzati alla tutela del territorio montano⁴⁵. La l.r. 10/2008 già spingeva, tra le altre cose, per la trasformazione delle Comunità montane in «Unioni di

(44) La proliferazione delle Comunità montane fu tale da includere anche località non contigue all'Appennino. Si è resa quindi necessaria una demarcazione, approvata con Delibera della Giunta regionale n. 1734/2004, al fine di definire puntualmente quali Comuni potessero definirsi montani. Da notare che questa delibera individuò i Comuni montani, ma non le Comunità montane, in quanto esse potevano costituirsi a partire da Comuni definibili come «montani».

(45) M. CASULA, *Politiche regionali*, cit.

Comuni montani”, e ciò sotto precisa indicazione del legislatore statale, che nella finanziaria per il 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244) richiedeva una generica riduzione del numero complessivo di esse⁴⁶. La l.r. 10/2008 intendeva ridurre le Comunità montane (conformemente all’indirizzo del legislatore statale) accorpandole, disponendone lo scioglimento e la contestuale trasformazione in Unione di Comuni (art. 11), oppure operando attraverso l’accorpamento in una preesistente Unione di Comuni o la fusione di più Comuni montani limitrofi in un unico Comune (art. 16, 17).

La l.r. 21/2012 si è occupata del tema delle Comunità montane disponendo, sia pure non bruscamente e per passaggi procedurali successivi, la trasformazione di esse in Unione di Comuni montani.

Il limite demografico minimo per la costituzione di una Unione di Comuni montani, ossia il numero di abitanti al di sotto del quale una Unione non può essere riconosciuta (e quindi occorre coinvolgere altri Comuni limitrofi) è di 8.000 abitanti. Tale numero è inferiore al limite previsto per le Unioni di Comuni ordinarie (10.000 abitanti) dalla legge regionale, ma superiore al limite minimo indicato dal d.l. 78/2010 (3.000 abitanti)⁴⁷.

Si è visto sopra che il procedimento di creazione di una Unione di Comuni descritto dalla l.r. 21/2012 passa attraverso la definizione di un Ato, che deve possedere determinati requisiti, indicati nella programmazione strategica. Oltre ai requisiti generali, ve ne sono quattro riferiti unicamente alle Comunità montane e indicati già dalla l.r. 21/2012.

Il primo requisito particolare è che le Unioni di Comuni montani debbano comprendere almeno tutti i Comuni che già fanno parte della Comunità montana (art. 6, comma 2, lett. a). Il secondo requisito riguarda la popolazione minima: per un progetto di Ato tra Comuni montani (cioè se i Comuni proponenti sono in prevalenza appartenenti o già appartenuti a Comunità montane) occorre che vi siano almeno 15.000 abitanti. Il terzo requisito riguarda ancora la grandezza dei Comuni «apparte-

(46) Art. 2, comma 17 della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

(47) La ragione di questo limite minimo inferiore per la costituzione di una Unione di Comuni montani, tanto nella legge nazionale che in quella regionale, è legata al fatto che i Comuni montani hanno in genere una più bassa densità abitativa, viste le maggiori difficoltà di urbanizzare un territorio montuoso.

nenti o già appartenuti ad una Comunità montana»: essi devono avere almeno 300 chilometri quadrati di estensione.

Infine, la l.r. prevede che tutti i Comuni «appartenenti o già appartenuti ad una Comunità montana» devono prendere l'impegno a costituire una Unione di Comuni montani.

Le Comunità montane, così come descritte dalle leggi regionali 11/2001 e 2/2004, non esistono più attualmente.

6. Gli incentivi regionali alle gestioni associate

Si è parlato in precedenza della grande importanza della programmazione strategica nel passaggio da un panorama variegato di Enti locali di gestione associata ad un più ordinato sistema incentrato sulle Unioni di Comuni.

Dal 2006 la programmazione strategica è stata affidata a strumenti come, in particolare, al programma di riordino territoriale (PRT), che è parte integrante del piano strategico territoriale, il quale a sua volta detta il contenuto per la programmazione strategica in materia di politiche per il territorio. Questi strumenti hanno costituito un percorso di incentivazione dei Comuni alla gestione associata delle funzioni.

Già col PRT del 2006-2007 i contributi straordinari destinati alle associazioni intercomunali sono assai inferiori a quelli destinati alle Unioni di Comuni, per poi diventare il 50% nel PRT del 2008. Infatti, nel 2008-2009 le associazioni intercomunali spariscono.

Gli incentivi, da un lato per la formazione delle Unioni di Comuni, e dall'altro per il superamento delle associazioni intercomunali, registrano un certo successo riguardo al loro scopo. Si passa infatti dalle appena 12 Unioni di Comuni del 2008 alle 31 del 2010.

Nel 2012 la l.r. 21/2012 istituzionalizza il dovere di trasformazione in Unione di Comuni anche per le Comunità montane. Ne consegue che, anche a livello di programmazione strategica, si prende atto del processo di trasformazione in Unione di Comuni, ormai cogente e irreversibile, proseguendo con la politica di incentivazione mirata. Già col PRT del 2013 si afferma che le Comunità montane possono accedere ai contributi straordinari solo se in via di trasformazione in Unioni di Comuni.

I contributi ai Comuni che non fanno parte di alcuna Unione vengono progressivamente ridotti; inoltre, i fondi comunali, liberati i Comuni da

alcune funzioni conferite all'Unione, hanno così potuto essere utilizzati in modo più consistente per altre funzioni, determinando un incentivo per tutti i Comuni ad unirsi⁴⁸⁴⁹.

In occasione del PRT per il 2014 si è approvata con stralcio una apposita disciplina per l'incentivazione delle Unioni di Comuni⁵⁰. In essa si palesa la scelta di puntare a incentivare maggiormente da un lato le Unioni i cui Comuni hanno trasferito più funzioni alla gestione associata⁵¹; dall'altro lato, le Unioni di Comuni che derivano dalla aggregazione di forme associative complesse⁵². Infine, si prediligono le Unioni che si sono trovate a coincidere con gli Ato.

Il PRT per il 2015-2017 ha confermato tutti questi criteri, aggiungendo però un criterio premiale per le diverse competenze conferite alla gestione

(48) Si prenda ad esempio il Comune di Bedonia, un Comune di circa 3.573 abitanti (così al 2012) in Provincia di Parma. Se i contributi regionali stabiliti con PRT erano, nel 2010, pari a 27.417,78 euro, passano a 3.222,92 euro l'anno successivo, per poi ridursi addirittura a zero nel 2012, nel 2013 e nel 2014. Nel Comune di Mezzani, sempre in Provincia di Parma, paragonabile a Bedonia per popolazione (3.433 abitanti nel 2012) e dall'estensione pari a circa un sesto, ma, a differenza di Bedonia, facente parte dell'Unione di Comuni della Bassa est parmense, i contributi regionali sono stati pari a 3.183 euro per il 2012, per poi essere più che decuplicati (38.077 euro) nel 2013, scendendo a 16.815 per il 2014. A ciò va aggiunto il fatto che il Comune di Mezzani, come anche il Comune di Sorbolo insieme al quale dal 2001 era costituita l'Unione Sorbolo-Mezzano (dal 2003 Unione di Comuni della Bassa est parmense per l'ingresso via via di altri Comuni fino ai 4 attuali) aveva conferito all'Unione di Comuni tutte le funzioni e i servizi comunali, caratteristica che tuttora detiene in esclusiva insieme con i 6 Comuni della Unione della Romagna Faentina. Come conseguenza di tutto questo, sia per gli incentivi che per le economie di scala che la Unione di Comuni permette di realizzare, si implementano i vantaggi per i cittadini: nel 2014 il Comune di Mezzani ha potuto spendere per territorio e ambiente 744,00 euro per ogni cittadino, a fronte degli appena 167,00 euro *pro capite* per il Comune di Bedonia (fonte: bilanci degli Enti locali sul sito istituzionale Emilia-Romagna: finanza sul territorio, v. <http://finanze.regione.emilia-romagna.it/finanza-del-territorio>). Nel 2015 anche il Comune di Bedonia è entrato a far parte di una Unione di Comuni: la Unione dei Comuni Valli del Taro e del Ceno. Sul punto, cfr. S. BOLGHERINI, *Unioni di Comuni: tre casi in Emilia-Romagna*, in *Amministrare*, 1, 2009, pp. 5-34.

(49) In particolare sulla convenienza della forma associativa, v. M. MORDENTI, *Unioni di Comuni e governance: il caso della Bassa Romagna*, in *questa Rivista*, 2, 2017, pp. 569-586.

(50) Deliberazione n. 543 del 23 aprile 2014, pubblicata in BURETT n. 123 del 28/4/2014.

(51) Il criterio-guida segue un approccio pratico, mostrando di apprezzare i riscontri dell'avvenuto trasferimento, oltretutto i trasferimenti di personale dal Comune all'Unione, più che non le attribuzioni statutarie di gestioni associate ulteriori all'Unione.

(52) Il riferimento va alle Unioni derivanti dall'aggregazione di due forme associative preesistenti, Comuni ordinari uniti a Comuni di preesistenti Comunità montane, o Unioni che si sono nel frattempo allargate ad includere altri Comuni.

associata. Il criterio è illustrato da una tabella che assegna dei punteggi per ogni diversa funzione attribuita; c'è poi un elemento di premialità ulteriore, basato sulla "effettività economica" della singola Unione (o, come sarebbe più corretto dire, sulla economicità dell'attività). Si è però prevista, a partire dal 2016, l'istituzione di un gruppo tecnico incaricato di impostare dei criteri per valutare l'efficienza delle singole Unioni. Nel corso del 2016, quindi, le Unioni e le loro gestioni associate sono state analizzate in base a questi indicatori di efficienza e di efficacia. L'esito della ricerca ha fornito un quadro decisamente disomogeneo praticamente su tutti i fronti, cosa che ha indotto la Regione a non applicare nuovi criteri per il conferimento di fondi ed incentivi alle Unioni di Comuni, ma di continuare ad utilizzare i criteri precedentemente espressi, facilitando, dall'altro lato, il cammino delle Unioni.

La tendenza, esplicitata nelle linee-guida per il PRT del 2018-2020⁵³, è quella di incentivare l'ingresso in Unioni di Comuni da parte dei Comuni ancora reticenti, disincentivandone per contro i recessi; inoltre ci si propone di dare sostegno giuridico e normativo sulle lacune giuridiche che, tra la normativa nazionale e quella regionale, ancora sussistono. È anche emersa l'esigenza di indicatori nuovi per gli incentivi, magari concertati, che tengano conto non solo dell'efficienza ma anche delle criticità locali⁵⁴.

7. Conclusioni

Non vi è dubbio che la Regione Emilia-Romagna abbia portato avanti la politica di costruzione delle Unioni di Comuni in modo proficuo⁵⁵. Tuttavia, vi sono alcune perplessità che emergono.

In buona sostanza, l'azione della Regione Emilia-Romagna ha evidenziato due caratteristiche.

Anzitutto, essa ha adottato, fin dalla fine degli anni '90 del secolo scor-

(53) Ciò risulta dalla preparazione ai lavori di gruppo di un seminario prodromico alla formazione del nuovo PRT 2018-2020, tenutosi il 22 gennaio 2018. V. http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/news/2018/gennaio/BrochureesitiPRT_F_2811_Stampa1.pdf.

(54) Così riporta un articolo in merito a quanto emerso nel seminario del 22 gennaio 2018. V. <http://www.regione.emilia-romagna.it/notizie/2018/gennaio/unioni-di-comuni-verso-un-nuovo-programma-di-riordino-territoriale>.

(55) V. nota 4.

so, un atteggiamento estremamente incisivo di promozione delle gestioni associate delle funzioni comunali. Questo atteggiamento si evince sia dalle molte norme in materia, alcune delle quali dedicate solo alla materia della gestione associata, sia dal contenuto dei programmi di riordino territoriale, rivolto in modo pressoché totale, in questi anni, allo scopo della promozione, tramite incentivi e disincentivi, della costituzione, diffusione e perfezionamento delle Unioni di Comuni.

La seconda caratteristica è stata quella della valorizzazione del ruolo dei Comuni attraverso una partecipazione attiva al processo di associazione della gestione. La Regione ha cioè sempre inteso non prescindere dalla volontà dei singoli Comuni in via di Unione, persino quando la gestione associata di funzioni è divenuta vincolante. Se infatti pure esisteva il vincolo di associazione, si è detto del peculiare meccanismo in base al quale i Comuni hanno potuto scegliere liberamente quali funzioni gestire in forma associata. Si è detto anche della pressoché illimitata libertà di cui le Unioni godono quanto all'organizzazione e alle modalità di funzionamento, che sono modellabili in sede di redazione dello Statuto dell'Unione: né i Comuni né le Province godono di una simile facoltà. Non va infine dimenticato che la Regione avrebbe potuto sostituirsi ai Comuni nel processo di unificazione, ma questo potere sostitutivo non è mai stato usato. L'Emilia-Romagna ha quindi saputo coniugare efficienza e flessibilità. Infatti, se da un lato si erano definiti i confini degli ambiti territoriali ottimali con scrupolo, cercando sempre la coincidenza con i distretti socio-sanitari, dall'altra si sono accettate quasi sistematiche deroghe a queste indicazioni, tanto che solo in pochissimi casi l'Unione di Comuni veniva nei fatti a coincidere con i progetti iniziali.

In Emilia-Romagna, quindi, interventismo e valorizzazione della partecipazione degli enti locali al processo unificativo, benché apparentemente in contraddizione, hanno potuto coesistere bene. Ciò soprattutto perché si è puntato moltissimo sulla funzione di stimolo della pianificazione strategica, sotto forma della definizione dei criteri di contribuzione descritti nei vari programmi di riordino territoriale. Si è trattato di un processo di *soft law* che si è dimostrato efficace: anzitutto, si sono previsti crescenti incentivi economici a favore delle Unioni di Comuni una volta costituite, a fronte di tagli ai contributi dei Comuni "semplici": ciò con una chiara funzione di disincentivo. In secondo luogo, si è

prestata assistenza al processo di costituzione di Unioni, attraverso un costante monitoraggio, ma soprattutto con delle procedure semplificate al massimo.

La flessibilità e l'ampia autonomia concessa ai Comuni nella formazione delle Unioni ha però determinato anche degli aspetti criticabili.

Come si è visto, infatti, il fatto di aver demandato pressoché tutti gli aspetti organizzativi alla disciplina contenuta negli Statuti delle Unioni ha determinato una totale disorganicità tra i meccanismi di funzionamento delle Unioni. Presidente, Giunta e Consiglio dell'Unione possono avere funzioni estremamente differenti tra una Unione e l'altra, per non parlare dei rapporti istituzionali tra questi organi. Questa disorganicità non ha l'eguale negli altri Enti locali, nei quali invece la legge disciplina molto chiaramente quali sono i poteri e le funzioni di ciascun organo.

Se si guarda a questi nuovi Enti locali in senso sostanziale, e cioè tralasciando i fattori nominalistici ma ponendo piuttosto attenzione alle sue strutture e alla organizzazione, si potrebbe affermare che si sono creati degli Enti locali dal nome uguale, ma in realtà potenzialmente molto diversi l'uno dall'altro. Ciò può anche considerarsi una interessante applicazione dei principi di sussidiarietà e differenziazione, intendendo affermare che diversi territori richiedano una diversa struttura amministrativa. Tuttavia non è peregrino pensare che vi saranno delle rilevanti conseguenze nel rapporto tra le Unioni costituite e la Regione o la Provincia, posto che diventa più complesso rivolgere un atto a efficacia generale a enti che hanno una organizzazione del tutto diversa gli uni dagli altri.

L'altro grave problema delle Unioni di Comuni emiliano-romagnole è quello della rappresentanza dei cittadini in seno all'Unione⁵⁶.

Infatti, la legge regionale, in esecuzione della legge Delrio, non ha potuto prevedere che gli organi dell'Unione fossero eletti direttamente da parte dei cittadini dei Comuni che fanno parte dell'Unione. Tuttavia, non si è sforzata di trovare alcun elemento di bilanciamento a questa grave carenza, demandando tutto agli Statuti delle Unio-

(56) Cfr. B. BALDI, G. XILO, *Dall'Unione alla fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità e le forme*, in *questa Rivista*, 1, 2012, pp. 141-165.

ni che, dal canto loro, non hanno previsto particolari forme di partecipazione attiva dei cittadini dell'Unione, oltre alle normali forme di partecipazione, pubblicità e trasparenza amministrativa.

Il vero e proprio rapporto di fiducia politico-amministrativa, il mandato elettorale, è infatti dato solo e sempre al Sindaco e ai consiglieri comunali; gli organi delle Unioni di Comuni, invece, sono il frutto di una elezione tra amministratori locali che però, considerato il basso numero dei candidati eleggibili (si pensi al Presidente, che è uno tra i sindaci dei Comuni dell'Unione) si può ragionevolmente pensare assuma più i connotati di un accordo politico, anziché quelli di una sincera scelta dettata dalla fiducia in un programma o in una personalità. Ciò si evince dalla totale mancanza, negli Statuti, dei criteri in base ai quali il Presidente o i membri degli altri organi devono essere eletti.

Tale aspetto non va sottovalutato, perché impedisce l'instaurazione di un corretto meccanismo di responsabilità politica in capo agli organi dell'Unione di Comuni. Il fatto che il cittadino si possa rapportare politicamente col proprio Comune, ma non con l'Unione (se non indirettamente) rende estremamente difficile una reazione politica alla *mala gestio* da parte dell'Unione.

Concludendo, l'incisiva politica di diffusione delle Unioni di Comuni in Emilia-Romagna non è riuscita ad evitare alcuni vizi, che riguardano l'organicità dell'organizzazione e la farraginosità del meccanismo di rappresentanza indiretta. Ma questo non è un problema riferibile alle sole Unioni dell'Emilia-Romagna, perché non è un aspetto che dipende dalle (sole) scelte del legislatore regionale. La scelta di puntare molto sulla quantità delle Unioni e sin troppo poco sulla qualità di esse ha determinato delle storture, che fanno esprimere l'auspicio di tempestive correzioni in ulteriori interventi legislativi in materia.

TABLE OF CONTENTS AND ABSTRACTS

The Acceptable Use of the Territory (p. 597)

Marco Dugato

Essays and Articles

Urban Regeneration and Urban Planning Law (p. 603)

Gian Franco Cartei

The essay addresses the topic of urban regeneration and analyses recent developments in the legal frameworks of specific territories in which urban renovation policies have been implemented. In addition, the legal concept of urban regeneration is examined at both the national and the regional level. Regions have conferred an increasing importance to urban planning law. The final part of the essay reviews a set of major implementation challenges faced by urban regeneration.

Territories' Regeneration Policies: Legislative Interventions and Local Practices (p. 625)

Ruggiero Dipace

Urban regeneration is receiving much attention from national and regional legislators and local communities. A strategic vision of urban regeneration, based on urban planning, is accompanied by a "micro" vision based on bottom-up regeneration, undertaken by the citizenry, of common urban goods. Regeneration takes on a new dimension in light of recently enacted rules concerning small municipalities and inner areas, in a context of territorial regeneration.

The Influence of Urban Regeneration Policies over the Definition of Urban Plans (p. 651)

Gabriele Torelli

Recently, Italian regional laws have extensively examined the issue of urban regeneration. The need to address urban deterioration – which is considered in both its social and economic aspects – is certainly not new; the legal system had previously developed several judicial tools in order to rehabilitate depressed areas. Nevertheless, the latest laws estab-

lish that urban regeneration activities shall be conceived at the urban planning level, according to an organic approach which shuns extemporary interventions. In particular, the essay examines the main regional laws which deal with such issues, comparing their analogies and differences. The goal is to evaluate how urban regeneration influences the development of the urban planning activities and the adoption of urban plans in the various Italian regions.

The Present and Future of Urban Reform in Emilia-Romagna (p. 681)
Tommaso Bonetti

This paper examines the provisions of the Emilia-Romagna Regional Law no. 24 of 21 December 2017. In particular, starting from the reconstruction and critical analysis of some of the main innovations of the law's text, along with the related transitional regime, a series of reflections are developed concerning the features of a reform that seems to somehow initiate a fourth generation of legislative production of regional sources in the area of territorial government.

The Earthquake Emergency and New Decision-Making Tools: Planning in the Areas Affected by the 2016-2017 Earthquakes (p. 711)
Federico Spanicciati

This essay analyses the planning law measures introduced in the legislative decrees approved to address the earthquakes that occurred in Central Italy in 2016 and 2017. The normative innovations introduced in this field by decree no. 189/2016, and later attenuated by decree no. 8/2017, have radically modified not only the structure of planning jurisdiction but also the procedure and approval times of reconstruction tools. This essay also develops some general reflections relating to the constitutional constraints faced by emergency measures formalized in laws.

Migrations: Rules, Integration Practices and Territory (p. 743)
Paola De Salvo

Migration flows play a crucial and structural role, especially with the advent of globalization and democratization processes, and they have

generated new social and geographical dynamics in the increasingly multiethnic and multicultural contemporary society. In the current political debate, immigration is a relevant issue and involves an extensive relationship between local authorities, other actors active in the territory and residents, aimed towards the construction of differentiated operational models that respect individual local identities and respond to the needs of immigration policies, with particular regard to the integration. In recent years, especially in Europe, issues related to integration have been heavily politicized, probably limiting the perspectives through which integration can be understood as a two-way process of mutual adaptation between the migrant and the receiving community. The rapid evolution of society implies the need for new approaches aimed at redefining the traditional categories of integration, in order to support the development of new alternative perspectives capable of giving innovative responses to the migratory phenomenon in light of the acceleration of social change, transnationalism, increasing diversification and challenges of fragmentation and fluidity typical of contemporary society.

Notes and Comments

Insularity, Self-Government and Tax Incentives in the Perspective of the Western Mediterranean Macroregion (p. 765)

Gaetano Armao

The essay deals with the issues of insularity, self-government and tax incentives in the European system that are characterized by an intimate correlation, in the sense that a crucial feature for gaining access to specific forms of regional tax incentives, in light of European jurisprudence guidelines, is the exercise of specific forms of (constitutionally guaranteed, decision-making and financial) autonomy; this feature is further strengthened by the condition of insularity. An approach that takes into account the European dynamics in this context can help bring the debate on regionalism in Italy out of its contradictory dynamics characterised by rapidly alternating centripetal and centrifugal thrusts. The outcome of the constitutional revision, far

from being a stable result for Italian regionalism, requires a quick resumption of the debate on the reform of the regional system, in order to prevent centrifugal thrusts ensuing from the failed attempt at centralization. It is from the region as a political body, therefore, that it is necessary to identify a new physiognomy in the state-level and European legal space, starting from the constitutional design of the “social state of autonomies”.

The Distribution of Authority and the Principle of Loyal Cooperation in the Cultural Heritage Sector (p. 791)

Giuseppe Manfredi

The article analyses the evolution of the distribution of legislative and administrative authority between state, regional and local authorities in the cultural heritage sector in Italy. After a brief description of the earliest legislation on the matter, the article focuses on the regulation introducing the so-called “regionalisation” of jurisdiction in the 1990s and the 2001 constitutional reform, aimed at attributing new legislative and administrative powers to regional and local authorities, particularly in terms of promotion of cultural assets. However, so far the Constitutional Court and the legislator have interpreted the constitutional provisions narrowly, reducing the role of regional and local authorities. As a consequence, cultural heritage regulation is currently grounded on the principle of multilevel governance between national, regional and local authorities.

Energy Production, Transportation and National Distribution and the Inevitable Jurisdictional Overlaps: A Reading in the Light of Constitutional Jurisprudence (p. 811)

Carolina Pellegrino

The paper focuses on case law interpretation of “energy” matters as a paradigmatic example of how constitutional jurisdiction is – and should be – interpreted in the presence of goals that transcend the simple question of how energy matters are formally addressed by the Constitution. Almost twenty years after the constitutional reform of Title V, in the field of energy, parliamentary legislation continues, by and large, to eschew

the constitutional system of allocation of competences. In this context the jurisprudence of the Constitutional Court has played an important role in both orienting interpretation and seeking a balance among different levels of government in terms of concurrent legislation.

Regional Observatory

Environmental Protection and Land Take Containment in Emilia-Romagna Regional Law no. 24/2017 (p. 827)

Micol Roversi Monaco

Institutionalize Participation? Laws Regulating Participation in Italy (p. 837)

Marco Brunazzo

The New Order of Municipality Unions in Emilia-Romagna (p. 865)

Emanuele Petrilli

NOTE SUGLI AUTORI

Gaetano Armao

Professore di Diritto amministrativo europeo e Contabilità pubblica, Università degli Studi di Palermo

Tommaso Bonetti

Ricercatore *Senior* in Diritto amministrativo, Università di Bologna

Marco Brunazzo

Professore associato di Scienza politica, Università degli Studi di Trento

Gian Franco Cartei

Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Firenze

Paola De Salvo

Ricercatrice in Sociologia dell'ambiente e del territorio, Università degli Studi di Perugia

Ruggiero Di Pace

Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università degli Studi del Molise

Marco Dugato

Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università di Bologna

Giuseppe Manfredi

Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano

Carolina Pellegrino

Dottoranda di ricerca in diritto pubblico dell'ambiente, Università della Calabria

Emanuele Petrilli

Dottorando di ricerca in Diritto pubblico e dell'economia, Università di Pisa

Micol Roversi Monaco

Ricercatrice in Diritto amministrativo, Università IUAV di Venezia

Federico Spanicciati

Dottorando di ricerca in Diritto amministrativo, Università degli Studi Roma Tre

Gabriele Torelli

Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo, Università IUAV di Venezia

Criteria editoriali

Istituzioni del Federalismo pubblica contributi scientifici sulle autonomie territoriali, espressione di diverse aree disciplinari, con una naturale preferenza per l'ambito giuridico e politico. IdF accetta solo contributi originali inediti. In base a specifici accordi con l'Autore e in casi particolari potranno essere pubblicati anche lavori già editi o in corso di pubblicazione in altra sede, fatto salvo apposito richiamo in nota da parte dell'Autore. Si accettano contributi redatti su file di testo in italiano, inglese, spagnolo, francese, che verranno pubblicati in lingua originale. Una volta accettato, il lavoro è coperto dal *copyright* della Rivista e non può essere riprodotto senza autorizzazione.

Criteri di revisione. Tutti i contributi da pubblicare sono sottoposti ad una doppia revisione effettuata direttamente dai componenti del Comitato Scientifico oppure affidata a esperti esterni individuati dallo stesso Comitato Scientifico, che resta comunque l'organo competente a decidere in via definitiva sulla pubblicazione o meno di un articolo. La revisione è effettuata attraverso il metodo del referaggio anonimo a "doppio cieco" (che esclude la conoscenza reciproca tra Autore e *referees*) al termine del quale viene comunicato all'Autore l'esito della valutazione. Per i contributi redatti da Autori individuati dal Comitato scientifico almeno uno dei due referaggi sarà comunque anonimo. I principali criteri per la selezione dei contributi sono: rigore e coerenza metodologica; struttura e impianto dell'articolo; originalità e no-

vità dell'apporto scientifico; fondatezza delle argomentazioni a sostegno della tesi; correttezza/completezza delle fonti e della bibliografia.

La Rivista si divide in varie Sezioni, articolate in Saggi e articoli, Note e commenti, Osservatorio regionale, Letture e segnalazioni.

Saggi e articoli. La parte prevalente della Rivista è dedicata alla pubblicazione di saggi e articoli che pervengono spontaneamente alla Rivista oppure vengono commissionati *ad hoc* ad Autori individuati dal Comitato scientifico. Questi contributi hanno una dimensione orientativa compresa tra le 20.000 e le 70.000 battute, note a piè di pagina e spazi inclusi, e devono essere corredati da un *abstract*.

Note e commenti. In questa sezione vengono pubblicati contributi più brevi, commenti a fonti normative, note a sentenza. Ai fini della pubblicazione i contributi, di dimensione di norma non eccedente le 40.000 battute, vengono valutati secondo un criterio di attualità del tema trattato e di attinenza agli argomenti di interesse della Rivista.

Osservatorio regionale. La sezione è dedicata a rassegne di giurisprudenza, legislazione regionale, analisi di buone prassi territoriali, notizie provenienti dalla Unione europea e altre notizie tratte dai materiali pubblicati on-line sul sito della Regione Emilia-Romagna e sul sito della Rivista.

Letture e segnalazioni. In questa sezione si pubblicano recensioni a lavori monografici e segnalazioni bibliografiche.

EDITORIALE

L'uso accettabile del territorio

Marco Dugato

SAGGI E ARTICOLI

Rigenerazione urbana e governo del territorio

Gian Franco Cartei

Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali

Ruggiero Dipace

La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio

Gabriele Torelli

La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro

Tommaso Bonetti

Emergenza sisma e nuovi strumenti decisionali: la pianificazione delle zone colpite dai terremoti 2016-2017

Federico Spanicciati

NOTE E COMMENTI

Migrazioni: norme, pratiche di integrazione e territorio

Paola de Salvo

Insularità, autogoverno e fiscalità di sviluppo nella prospettiva della macroregione del Mediterraneo occidentale

Gaetano Armao

Il riparto delle competenze in tema di beni culturali e la leale collaborazione

Giuseppe Manfredi

Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia e le inevitabili sovrapposizioni di competenza. Una lettura alla luce della giurisprudenza costituzionale

Carolina Pellegrino

OSSERVATORIO REGIONALE

Tutela dell'ambiente e riduzione del consumo di suolo nella legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 24/2017

Micol Roversi Monaco

Istituzionalizzare la partecipazione? Le leggi sulla partecipazione in Italia

Marco Brunazzo

Il nuovo ordine delle Unioni di Comuni in Emilia-Romagna

Emanuele Petrilli